

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

Le Problème du Désarmement

devant la

Société des Nations

et en dehors d'elle

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures

PAR

Aron GLINBERG

JURY DE LA THESE :

Président : M. A. DE LAPRADELLE

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur

CASSIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1930

**Le Problème du Désarmement
devant la Société des Nations
et en dehors d'elle**

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

Le Problème du Désarmement devant la Société des Nations et en dehors d'elle

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 26 Mai 1930, à 14 heures

PAR

Aron GLINBERG

JURY DE LA THESE :

Président : M. A. DE LAPRADELLE

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
CASSIN, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1930



A MA MERE

A MON PERE

A MA FEMME

CHAPITRE PREMIER

LE DÉSARMEMENT DANS LE PASSÉ

Le problème du désarmement est, depuis la guerre mondiale, le problème le plus actuel et le plus discuté parmi toutes les questions du droit international moderne. Il n'est pas pourtant nouveau. Il est aussi ancien que la guerre elle-même. Il a été, depuis des siècles, l'objet de travaux remarquables, de discussions parlementaires, de nombreux projets et de Conférences internationales.

Tous les projets de paix perpétuelle envisagent déjà l'idée du désarmement.

En 1713, parut, à Utrecht, le « Projet de paix perpétuelle » de l'abbé de Saint-Pierre. L'auteur y analyse les diverses causes de la guerre ; il soutient qu'elles subsistent toujours, et qu'elles continuent à menacer la paix des nations.

« Mais, si l'on peut faire envisager — dit l'abbé de Saint-Pierre — à celui qui veut recommencer la guerre, en premier lieu qu'il y a un moyen de rendre la Paix solide et perpétuelle en Europe ; en second lieu qu'une paix solide et perpétuelle lui épargnerait de grands frais ; en troisième lieu, qu'elle lui procurerait des avantages incomparablement

plus réels et plus grands que l'obtention de ses prétentions par la guerre. Alors, loin de songer à la guerre, il songera à prendre moyens de rendre la paix durable. Or, ces moyens consistent à la signature du Traité fondamental ».

Dans l'article 3 du projet, on voit déjà se dessiner les principes fondamentaux qui régissent aujourd'hui la question du désarmement.

Article 3 : « Les grands Alliés, pour terminer entre eux leurs différends présents et à venir, ont renoncé et renoncent pour jamais, pour eux et pour leurs successeurs, à la voie des armes et sont convenus de prendre toujours dorénavant la voie de conciliation par la médiation du reste des Grands Alliés dans le lieu de l'Assemblée générale. Et en cas que cette médiation n'ait pas de succès, ils sont convenus de s'en rapporter au jugement qui sera rendu par les plénipotentiaires des autres Alliés perpétuellement assemblés. »

Rousseau fait remarquer, dans son « Extrait du projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre », que parmi les avantages résultant pour les Princes de la paix perpétuelle, figure la suppression de « l'excessive dépense que nécessitent les multitudes de forteresses et l'énorme quantité de troupes qui absorbe leurs revenus, et devient chaque jour plus à charge »... (1).

Après avoir abordé le problème de la guerre

(1) Mérignhac « Le désarmement » R.G.D.I.P. 1922, p. 105-106.

dans un écrit de 1784, Kant reprend cette question dans son ouvrage « Zum ewigen Frieden », paru en 1793. Il y propose l'abolition de l'armée permanente.

De même, Jeremy Bentham préconise, dans ses « Principles of international law », la réduction et la fixation des forces militaires et navales des diverses puissances qui composent le système européen.

Mais c'est surtout au XIX^e siècle qu'on a vu progresser l'idée d'une réduction des armements. Intimement liée au mouvement pacifiste, la question des armements fut l'objet de discussions parlementaires.

Des propositions pour une limitation des armements ont été faites même par des Souverains.

En 1816, Alexandre I^{er} prend l'initiative d'un projet de désarmement. Le 21 Mars 1816, l'Empereur écrivait à lord Castelreagh :

« Il est nécessaire que le désarmement s'effectue avec cet accord et cette loyauté imposante qui a décidé du salut de l'Europe et qui peut seule aujourd'hui assurer son bonheur. »

En 1863, Napoléon III proposa la réunion d'un Congrès de tous les Etats européens à l'effet d'arriver à une réduction des armements. La proposition fut repoussée. D'ailleurs ces propositions des chefs d'Etat étaient plutôt des manœuvres politiques.

Une proposition intéressante fut présentée, en 1887, à l'Institut de Droit International par M. Rollin-Jaequemyns, un des premiers juristes de la Belgique.

Il proposait « d'examiner au point de vue du

droit international, si, dans quelle mesure et par quels moyens, il serait possible de restreindre dans des limites proportionnelles à déterminer par voie de conventions, entre les Etats du groupe européen, l'effectif de leurs forces et le montant de leurs dépenses militaires en temps de paix. » (1).

Vers la fin du 19^e siècle, le mouvement pacifiste s'est beaucoup fortifié. Les pacifistes poursuivaient alors deux buts : d'une part, la réduction des armements et d'autre part la reconnaissance de l'arbitrage. Plusieurs sociétés internationales de la paix furent fondées. L'Union interparlementaire fondée en 1889, à Paris, a discuté dans ses congrès le problème de la paix en général et celui du désarmement en particulier.

La Deuxième Internationale Ouvrière créée à Paris, en 1889, a commencé, et continue de nos jours, une propagande active contre les armements et les dangers de la guerre.

Tout ce mouvement pacifiste n'était qu'une réaction contre la formidable course aux armements à laquelle se livraient les grandes puissances.

Or, voici que le gouvernement réactionnaire du Tsar Nicolas II lance, en 1898, devant un monde stupéfait, un manifeste invitant les gouvernements à une Conférence internationale, qui se chargerait de l'étude du problème des armements.

En effet, le 12/24 août 1898, le Comte Moura-

(1) Niemeyer, « Handbuch des Abrüstungsproblems », t. I, p. 7.

vieff, ministre des Affaires Etrangères de Russie, a remis aux représentants des différents Etats un message.

Ce qui constitue le point central de ce message, et, ce qui nous intéresse le plus dans notre travail, — c'est la limitation des armements.

«Le maintien de la paix générale et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations, se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements. Les charges financières, suivant une marche ascendante, atteignent et paralysent la prospérité publique dans sa source. Les forces intellectuelles et physiques des peuples, le travail et le capital, sont, en majeure partie, détournés de leur application naturelle et consumés improductivement. Des centaines de millions sont employés à acquérir des engins de destruction effroyables, qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés demain à perdre toute valeur, à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce domaine... Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher le moyen de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats... » (1). La Conférence devait donc résoudre le problème des armements.

(1) Première circulaire du Comte Mouravieff.

Niemeyer, Handbuch des Abrüstungsproblems, t. I, p.25.

« Comment expliquer — se demande M. Christian Lange — de la part d'un gouvernement autocrate et certainement militariste, cette acceptation expresse des thèses du pacifisme ? » (1). Voici quelles étaient les origines du manifeste russe.

En 1898, le Ministre de la guerre de Russie avait été informé d'une commande très importante de la part du gouvernement autrichien au sujet d'une nouvelle artillerie. Ce ministre exigea, pour la Russie, des canons du même genre, ce qui aurait coûté plusieurs millions. Le Ministre des finances, qui était alors M. Witte, s'opposa énergiquement à cette proposition. L'œuvre de reconstruction financière, à laquelle il s'était voué, en aurait été compromise. Il suggéra l'idée d'ouvrir des négociations avec le gouvernement autrichien, pour que les deux pays s'abstiennent d'augmenter leur artillerie. Mais une telle démarche fut considérée, par le cabinet russe, comme une confession de faiblesse et aucune décision ne fut prise. C'est alors qu'un jeune attaché au Ministère des Affaires étrangères, Priklonsky, attira l'attention de ses supérieurs sur le mouvement contre la surenchère des armements et pour la paix, notamment sur l'œuvre inter-parlementaire. Il avait assisté avec son chef d'alors, qui était Consul général à Budapest, à la septième Conférence interparlementaire, qui avait eu lieu en 1896, dans la capitale hongroise. Il avait écrit, à ce moment, un rapport au Ministère sur cette Conférence et sur l'im-

(1) Chr. Lange, « Histoire de la doctrine pacifiste », p. 403-4. Recueil des cours de l'Académie de la Haye. t. 13.

portance de l'œuvre de la paix en général. Il proposait maintenant de lancer un appel aux gouvernements, sur la base de ces idées qui semblaient gagner des adhésions de plus en plus importantes.

La proposition fut acceptée par le Comte Mouravieff, le Tsar cependant repoussa, tout d'abord, cette idée. Un jour, pourtant, avec un de ces brusques revirements qui caractérisent souvent les natures faibles, Nicolas II informa son Ministre des Affaires étrangères, que, sur les instances de la Tsarine, il s'était rallié à la suggestion. Et, le 24 Août, le Comte Mouravieff remit le manifeste aux ministres des Etats étrangers accrédités à la Cour de Russie.

De grandes difficultés s'élevèrent lorsqu'il fut question d'établir l'ordre du jour de la Conférence. Aussi, une deuxième circulaire fut remise aux Puissances, le 11 janvier 1899, pour mieux définir le programme de cette Conférence. La seconde circulaire élargit le programme en ajoutant à la question du désarmement l'idée voisine de l'arbitrage international.

La « Conférence de la Paix » se réunit à la Haye le 18 Mai 1899. Trois commissions furent instituées, dont la première devait s'occuper du problème des armements.

Deux propositions furent soumises à cette commission, l'une concernant les armements terrestres, l'autre les marines.

La première, celle du Colonel Gilinsky, délégué technique de la Russie, demandait :

1° L'établissement d'une entente internationale pour un temps de cinq ans, stipulant la non-augmentation du chiffre actuel des effectifs de paix des troupes entretenues dans les métropoles.

2° Fixation, en cas de cette entente, s'il est possible, du chiffre des effectifs de paix des armées de toutes les puissances, non compris les troupes coloniales.

3° Maintien, pour le même terme de cinq ans, du montant du budget militaire actuellement en vigueur (1).

Relativement aux marines, le capitaine Schéine, délégué naval russe, fit la proposition suivante :

Accepter le principe de fixer, pour un terme de trois ans, le montant des budgets de la marine, avec l'engagement de ne pas en augmenter le total pendant cette période triennale et l'obligation de faire connaître à l'avance pour la dite période :

1° Le total des tonnes des vaisseaux de guerre qu'on se propose de construire, sans préciser les types mêmes des bâtiments.

2° Le nombre des officiers et des équipages de la marine ;

3° Les dépenses pour les travaux des ports tels que forts, bassins et arsenaux, etc... (2).

(1) James B. Scott « Les Conférences de la paix de la Haye », T. I, p. 64.

(2) Ibid., p. 64.

Deux sous-commissions furent créées pour l'examen de ces propositions.

Or, « non seulement — dit M. Geouffre de La-pradelle — les propositions russes se heurtaient dans la situation particulière de certains Etats, à des obstacles d'occasion, mais encore elles trouvaient dans l'attitude équivoque de la Russie, une atmosphère peu favorable à la confiance » (1).

Les sous-commissions ont rejeté les propositions comme inacceptables.

La Conférence n'aboutit à aucun résultat positif quant au problème des armements. Pour dissimuler l'échec complet de la Conférence, on a adopté la résolution suivante, proposée par M. Léon Bourgeois :

« La Commission estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

Toutefois, la Conférence de la Haye a été d'une grande importance dans le domaine de la procédure internationale. La Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, que la Conférence a arrêtée, a beaucoup contribué au progrès du droit international. Cette convention crée un système de procédure internationale. Elle organise la procédure des bons offices, et de la médiation. Elle institue une Cour permanente d'arbitrage qui restait malheureusement entièrement facultative.

(1) A. Geouffre de La-pradelle. « La Conférence de la paix », R.G.D.I.P. 1899, p. 674.

Une seconde Conférence se réunit à la Haye, en Juin 1907, et y siégea pendant quatre mois. 44 Etats y prirent part, alors que la première Conférence n'en avait compté que vingt-six. Toute l'Amérique latine y fut cette fois représentée. Cette deuxième Conférence n'a pas, non plus, réussi à résoudre le problème des armements. C'est la Russie qui, cette fois-ci, s'est opposée résolument à ce que la question des armements fût même mise à l'ordre du jour. Cette attitude s'explique par les pertes énormes subies par l'armée russe pendant la guerre russo-japonaise. Car, entre temps, l'Empire Russe, protagoniste de la première Conférence de la Paix a mené, malgré la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, adoptée par cette Conférence, une guerre de conquête avec le Japon.

Le gouvernement allemand s'opposa, lui aussi, à la discussion de la question des armements. Aussi, la deuxième Conférence de la Haye, s'est-elle bornée à voter la déclaration suivante :

« La deuxième Conférence de la paix confirme la résolution adoptée par la Conférence de 1899 à l'égard de la limitation des charges militaires, et vu que les charges militaires se sont considérablement accrues dans presque tous les Etats depuis ladite année, la Conférence déclare, qu'il est hautement désirable de voir les gouvernements reprendre l'étude de cette question. »

On n'arriva donc à aucun résultat pratique et positif.

Quant à l'arbitrage, on se contenta de proclamer le principe de l'arbitrage obligatoire. La Conférence discuta le problème de la création d'une Cour de Justice Internationale. On n'arriva pas à se mettre d'accord sur la création de cette Cour de Justice. Une convention relative à l'établissement d'une Cour Internationale des prises fut votée.

En somme, les Conférences de la Haye se sont bornées à faire des recommandations. Elles n'ont créé aucune obligation juridique pour les Etats.

Vinrent après la guerre de 1914-1918, le Traité de Versailles et la création de la Société des Nations.

CHAPITRE II

LE TRAITÉ DE VERSAILLES ET LE PROBLÈME DU DÉSARMEMENT

Deux chapitres importants du Traité de Versailles s'occupent de la question du désarmement : la partie I, le Pacte de la Société des Nations, et la partie V, consacrée au désarmement de l'Allemagne.

Nous étudierons d'abord, cette dernière partie, car, comme nous allons voir plus loin, le désarmement de l'Allemagne devait servir de modèle et de prélude au désarmement général que tout le monde attendait après la grande guerre.

En effet, le texte de la partie V débute par le préambule que voici.

« En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations, l'Allemagne s'engage à observer strictement les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées ».

Viennent après les clauses militaires de la paix. Elles sont divisées en 5 sections.

La section I a pour objet les clauses militaires. Le chapitre premier règle la réduction des forces militaires allemandes. L'article 160 du Traité fixe

l'effectif de l'armée allemande à 100.000 hommes.

Article 160 : 1° A dater du 31 mars 1920, *au plus tard*, l'armée allemande ne devra pas comprendre plus de sept divisions d'infanterie et trois divisions de cavalerie.

Dès ce moment, la totalité des effectifs de l'armée des Etats qui constituent l'Allemagne, ne devra pas dépasser cent mille hommes, officiers et dépôts compris, et sera exclusivement destinée au maintien de l'ordre sur le territoire et à la police des frontières.

L'effectif total des officiers, y compris le personnel des Etats-Majors, quelle qu'en soit la composition, ne *devra* pas dépasser quatre mille.

Suit un nombre de détails ;

Article 163 : la réduction des forces militaires de l'Allemagne, stipulée à l'article 160, pourra être graduellement effectuée de la manière suivante :

Dans les trois mois qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, la totalité des effectifs devra être ramenée à 200.000 hommes et le nombre des unités ne devra pas dépasser le double du nombre prévu à l'art. 160.

A l'expiration de ce délai, et à la fin de chaque période subséquente de trois mois, une Conférence d'experts militaires des principales Puissances alliées et associées fixera, pour la période trimestrielle suivante, les réductions à effectuer, de façon que, le 31 mars 1920 au plus tard, la totalité des effectifs allemands ne dépasse pas le chiffre maximum de 100.000 hommes prévu à l'article 160. Ces réductions

successives devront maintenir entre le nombre des hommes et des officiers et entre le nombre des unités de diverses sortes, les mêmes proportions qui sont prévues audit article.

Le chapitre II s'occupe de l'armement, des munitions et du matériel. Ils seront aussi réduits graduellement. Des tableaux qui fixent les chiffres se trouvent à la fin de la section I.

Article 164 : « ...L'Allemagne déclare s'engager dès à présent pour l'époque où elle sera admise comme Membre de la Société des Nations, à ce que l'armement fixé dans ledit tableau ne soit pas dépassé et reste sujet à être modifié par le Conseil de la Société dont elle s'engage à observer strictement les décisions à cet égard. »

La fabrication, l'importation et l'exportation des armes, munitions et matériel de guerre sont strictement prohibées par les articles 168 et 170.

De même, l'article 171 interdit l'emploi, la fabrication et l'importation des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires.

Le chapitre III abolit tout service militaire universel obligatoire en Allemagne.

« L'Armée allemande ne pourra être constituée et recrutée que par voie d'engagements volontaires » (article 173).

L'engagement des sous-officiers et soldats devra être de douze années continues.

Aucun établissement, aucune Société ou Association ne devra s'occuper d'aucune question militaire, notamment de l'instruction militaire.

Le chapitre IV oblige l'Allemagne à désarmer et à démanteler tous les ouvrages fortifiés, forteresses et places fortes terrestres, qui seront situés en territoire allemand à l'ouest d'une ligne tracée à cinquante kilomètres à l'Est du Rhin. Est interdite toute construction de nouvelles fortifications dans la zone sus-indiquée.

La section II a pour objet la réduction des forces de la flotte allemande de guerre.

Les Sous-marins sont interdits. Aucun nouveau bâtiment de guerre ne peut être construit ou acquis sinon pour remplacer ceux qui sont autorisés.

Toutes les fortifications commandant les routes maritimes entre la mer du Nord et la Baltique seront démolies sans que d'autres puissent être construites (Art. 181-197).

La section III déclare que « les forces militaires de l'Allemagne ne devront comporter aucune aviation militaire ni navale ». (Article 198).

La section IV s'occupe des « Commissions Interalliées de contrôle ».

Article 204 : « Les Commissions Interalliées de contrôle seront spécialement chargées de surveiller l'exécution régulière de livraisons, des destructions, démolitions et mises hors d'usage, prévues à la charge du gouvernement allemand par le présent Traité. Elles feront connaître aux autorités allemandes, les décisions que les Gouvernements des principales Puissances alliées et associées se sont réservées de prendre ou que l'exécution des clauses militaires, navales ou aéronautiques pourrait nécessiter ».

La France voulut obtenir un contrôle permanent de l'industrie allemande. Mais le Président Wilson s'opposa nettement à cette limitation de la souveraineté de l'Allemagne. Finalement, on a accepté la formule suivante qui devint l'article 213 du Traité de Versailles : « Aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, votant à l'unanimité, jugerait nécessaire. »

On trouve des parties analogues à la partie V du Traité de Versailles, aussi dans les Traités de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly concernant respectivement l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie. Mais il ne s'agit dans la partie V du Traité de paix que d'un désarmement partiel et unilatéral. C'est dans le Pacte de la Société des Nations qu'il faut chercher des textes, visant le désarmement général.

Le Pacte et le Désarmement

La réduction des armements fait l'objet des articles 1, 8 et 9 du Pacte de la S.D.N.

Article I, al. 2

« Tout Etat, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe peut devenir Membre de la Société, si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assem-

blée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »

Etant donné la grande importance qu'on a attachée au problème du désarmement, le Pacte a subordonné l'admission d'un nouveau Membre au sein de la Société des Nations, à l'acceptation des règles de la réduction des armements qui seront élaborées. Cette condition appelle une remarque. En effet, tandis que les Membres originaires de la Société peuvent, d'après l'article 8, al. 2, comme nous allons voir plus loin, refuser d'accepter un plan de désarmement préparé par le Conseil, — les pays qui ne sont pas Membres de la Société et qui demandent à en faire partie sont obligés d'accepter la limitation ou la réduction des armements qui pourra leur être imposée.

M. G. Scelle a dit à ce propos : « Il est vraisemblable que la limitation ne sera imposée qu'aux futurs Membres de la Société, à l'Allemagne et à ses complices notamment, et que pour les Membres originaires, elle résultera d'une entente. »

Article 8 du Pacte.

Sa genèse et sa formation

L'article 8 contient les stipulations fondamentales concernant la réduction des armements. Nous aurons l'occasion d'étudier les divers paragraphes

de cet article important ; pour le moment nous nous occuperons de sa genèse, car ce n'est qu'après une longue évolution que cet article fut voté dans sa forme actuelle.

L'origine de l'article 8 remonte au IV^e point du Président Wilson. En voici la teneur :

« Echange de garanties concernant la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité domestique ».

Le Colonel House avait rédigé, en juin 1918, un projet de Ligue des Nations basé sur un plan du Baron Philimore et sur les quatorze points du Président Wilson.

Dans l'article 21 de ce projet, le Colonel House disait :

« Les Puissances contractantes reconnaissent le principe que la Paix permanente exige que les armements nationaux soient réduits au point le plus bas compatible avec la sécurité, et les délégués sont invités à établir dès maintenant un projet en vue de réaliser cette réduction. Le projet ainsi établi ne liera les Etats qu'à condition que tous les Gouvernements signataires du présent Pacte l'approuvent, et à dater de leur approbation. Les Puissances contractantes conviennent que les munitions et le matériel de guerre ne seront plus fabriqués par des entreprises privées et qu'il est essentiel d'arriver à la publicité des programmes des armements nationaux. »

Plusieurs projets de Ligue ou de Société des Nations ont été élaborés, à cette époque-là.

Tous ces projets comprenaient des articles touchant une limitation ou une réduction des armements.

L'article IV du premier projet Wilson de Juillet 1918, reproduit le texte du Colonel House, en ajoutant à l'expression « armements compatibles avec la sécurité », le mot « domestique » et « la mise en œuvre par une action commune des sanctions à assurer l'exécution des obligations internationales ».

L'article IV du II^e projet Wilson ne fut qu'un développement du même article de son premier projet. L'idée de l'abolition de la conscription y fut introduite par le Président Wilson. Cette idée lui fut suggérée par les articles 15 et 16 du Général Smuts.

Nous croyons utile la reproduction de ces textes, pour qu'on puisse suivre l'évolution du futur article 8 du Pacte.

II. — *Projet Wilson (1) (10 Janvier 1919)*

Article IV

« Les Puissances contractantes reconnaissent le principe que l'établissement et le maintien de la paix exigent la réduction des armements nationaux jusqu'au minimum compatible avec la sécurité domestique et la mise en œuvre par une action commune

(1) R. S. Baker « Le Président Wilson et le règlement franco-allemand », p. 54-55.

des sanctions destinées à assurer l'exécution des obligations internationales. Les délégués sont invités à préparer dès maintenant des projets en vue de réaliser ces réductions. Le plan ainsi établi ne liera les nations intéressées que s'il est approuvé à l'unanimité par les Gouvernements signataires de ce Pacte.

Comme base de cette réduction des armements, tous les Etats signataires du Traité de Paix dont le présent Pacte fait partie conviennent d'*abolir la conscription militaire et toutes autres formes de service militaire obligatoire*. Ils conviennent également que leurs forces futures en vue de leur défense ou d'une action commune internationale seront uniquement constituées par des *milices* ou des *volontaires* dont les effectifs et les méthodes d'instruction seront fixés, après rapport d'experts, par des conventions conformes à la réduction des armements prévue par le précédent paragraphe.

Le Corps des Délégués déterminera également et proposera aux divers Gouvernements le mode et la nature de l'équipement militaire et de l'armement raisonnable compatible avec l'importance des forces autorisées. *Ces limites une fois adoptées ne pourront être dépassées* sans l'autorisation du Corps des délégués.

Les Puissances contractantes conviennent en outre, que les *munitions et le matériel de guerre ne pourront plus être fabriqués par des entreprises privées ou en vue d'un bénéfice commercial*, et qu'il sera fait une *publicité franche et complète* de tous

les armements nationaux ainsi que des programmes militaires et navals ».

Cet article fut l'objet de vives critiques

Le Major Général T. H. Bliss soutenait qu'on ne peut pas faire dépendre la réussite du plan de la réduction des armements de l'acceptation des Petites Puissances. Nous verrons plus loin que le texte définitif du Pacte, dans son article 8, a abandonné la clause de l'unanimité et semble admettre que la limitation des armements résultera d'une entente entre chaque Membre de la S. D. N. et le Conseil.

On a critiqué surtout le point qui visait l'abolition de la conscription. La France et l'Italie s'opposèrent nettement à l'abolition du service militaire obligatoire.

Dans son troisième projet, du vingt janvier 1919, le Président Wilson reproduit intact l'article IV du deuxième projet.

Un autre projet fut élaboré par MM. Hurst (Angleterre) et Miller (Etats-Unis).

L'article 8 de ce projet, concernant la réduction des armements, abandonna l'idée de l'abolition de la conscription, en confiant au Conseil l'étude de ce problème. Ni la clause de l'unanimité, ni l'interdiction du commerce et de la fabrication des armes par des entreprises privées ne s'y retrouvent plus.

La Commission pour la Ligue des Nations se trouva en présence de deux projets : le projet anglo-américain, dénommé projet Hurst-Miller, et le projet français de MM. Bourgeois et Larnande.

Le projet français qui proposait la création

d'une armée internationale et un contrôle international du désarmement fut rejeté.

Voici en quels termes M. R. S. Baker s'exprime à propos du plan français : « Lorsque M. Bourgeois, savant diplomate, longtemps chef politique distingué et qui avait déjà été Premier Ministre, apporta le plan français d'une Société des Nations à la Commission de la S.D.N., deux semaines plus tard, on constata tout de suite, que ce plan était en complète harmonie avec le projet militaire du Maréchal Foch.

Il prévoyait tous les détails d'une organisation derrière la ligne de défense. Il prévoyait la création d'une armée internationale et d'une marine de guerre internationale avec un Etat-Major permanent chargé de les tenir constamment prêtes à intervenir en cas de nécessité et de préparer des plans en conséquence. Loin de prévoir l'abolition du service militaire obligatoire, le plan Bourgeois envisageait au contraire la possibilité de son extension dans le monde entier, car il autorisait le Corps international à exiger de tout Etat Membre de la Société d'adopter le service militaire obligatoire sur la recommandation de l'Etat-Major international. Le projet tendait à fixer une limite minimum plutôt qu'une limite maximum des armements » (1).

Le projet français fut repoussé. On a accepté le projet anglo-américain comme base de discussion. M. Bourgeois remit alors à la Commission deux amendements, dont voici la teneur :

(1) Baker : *Op. cit.*, p. 59.

Premier Amendement : « Les Hautes Puissances contractantes résolues à se donner franche et pleine connaissance mutuelle de l'échelle de leurs armements et de leurs programmes militaires et navals ainsi que des conditions de leurs industries susceptibles de s'adapter à la guerre, institueront une Commission chargée des constatations nécessaires. »

On a voulu donc formuler le principe du contrôle des armements de tous les Membres de la Société. Cet amendement fut repoussé à cause de son incompatibilité avec la souveraineté des Etats

Deuxième Amendement : « Un organe permanent sera constitué pour prévoir et préparer les moyen militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence ».

Cet amendement tâchait d'accroître la sécurité et, par là, de faciliter le désarmement. Il n'a pas été adopté.

Une légère satisfaction fut accordée à la France par l'adoption de l'article 9. Cet article parle de la création d'une Commission permanente, à la disposition du Conseil pour lui donner des avis sur toutes les questions militaires, navales et aériennes et sur celles qui naîtront de l'application des articles 1 et 8.

Aux termes du projet primitif, les Membres devaient réduire leurs armements au minimum compatible avec « la sécurité domestique » (Domestic safety). Une vive opposition s'éleva contre ce critère de la part des délégations française, italienne et ja-

ponaise. Sur la proposition du représentant du Japon, Baron Makino, on a remplacé les mots « sécurité domestique » par « sécurité nationale ». Ce changement est d'une grande importance. L'expression « sécurité nationale » est beaucoup plus large que celle de « sécurité domestique », car la première signifie non seulement la sécurité à l'intérieur du pays, le maintien de l'ordre public, mais aussi la sécurité extérieure.

Finalement, à la suite de longs débats et de certains compromis, la Conférence adopta, lors de sa quatrième séance plénière (le 28 avril 1919) le texte définitif du Pacte de la Société des Nations,

Son article 8, la charte du désarmement, fut voté dans la forme suivante :

« Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la Paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

« Le Conseil tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

« Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

« Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil, considérant que la fabrication privée des munitions et

du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

« Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

Le premier paragraphe de l'article 8 pose presque tous les principes qui ont dirigé les travaux de la Société des Nations en matière de réduction des armements.

L'adhésion au Pacte entraîne donc la reconnaissance que le maintien de la paix exige la réduction des armements. Notons, en passant, qu'il ne s'agit plus de « limitation », mais de « réduction ».

Avant la conclusion du Pacte, les Etats avaient un droit absolu et illimité de se donner un statut militaire. C'était une conséquence du principe de la souveraineté des Etats. Ils pouvaient s'armer comme il leur plaisait ; personne n'était qualifié pour leur en demander compte. Le Pacte sanctionnait la légitimité des armements ; cependant il limitait le droit d'entretenir une armée. Ce droit subsistait seulement pour des buts nettement définis : sauvegarder la sécurité ou exécuter les obligations inter-

nationales. Malheureusement, l'expression que nous trouvons dans le texte de l'article 8 est très vague, car, il est extrêmement difficile de déterminer le « minimum compatible avec la sécurité nationale ».

En outre, en vertu du paragraphe premier, les Membres de la S. D. N. ont le devoir, et non seulement le droit, d'entretenir une armée, car ils doivent réduire leurs armements au « minimum compatible avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ». En effet, certains articles du Pacte prévoient l'éventualité d'une action militaire commune contre un Membre de la Société en rupture de Pacte. Il faut donc laisser à la disposition des Etats des forces armées pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs engagements. Le Pacte interdit donc le désarmement complet ; il se borne à imposer le devoir de réduire les armements.

Le deuxième paragraphe de l'article 8 prescrit au Conseil de préparer les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Le Conseil ne peut donc pas imposer aux Membres le devoir de réduire leurs armements. Il ne s'occupe que de la préparation des plans, qu'il soumet aux gouvernements, qui sont libres d'accepter ou de repousser ces plans. Rappelons que cette liberté n'est accordée qu'aux Membres originaires de la Société, car, comme nous l'avons montré en parlant de l'article premier du Pacte, les pays qui ne sont pas Membres originaires de la Société et qui demandent à en faire partie sont *obligés* d'accepter le règlement

établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

L'article 8, paragraphe 2 ne parle pas d'un seul plan général de réduction des armements, mais de *plans* préparés séparément pour chaque Etat. Or, la voie d'une convention générale nous semble beaucoup plus préférable.

En vertu de l'art. 8, § 3, ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins, ce qui permet de tenir compte des nouvelles conditions. On a critiqué cette disposition en soutenant qu'elle permet aux Membres de reprendre leur liberté après le délai de dix ans, et que, par suite, ils peuvent augmenter leurs forces armées.

Le paragraphe 4 impose aux Membres de la Société l'obligation de ne pas dépasser la limite des armement fixée, sans le consentement du Conseil, une fois les plans adoptés. La course aux armements est donc interdite.

Le paragraphe suivant charge le Conseil d'aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre. Les besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sécurité doivent être pris en considération.

Le dernier alinéa de l'article 8 prescrit aux Membres de la Société l'obligation d'échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs arme-

ments, à leurs programmes militaires, navals et aériens, et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

L'article 9 enfin, prévoit la création d'une « Commission permanente » chargée de « donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles I et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales ».

Nous allons voir dans le chapitre suivant comment la Société des Nations a commencé son action pour le désarmement par la création de cette Commission permanente.

CHAPITRE III

L'OEUVRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(1920-1924)

Pendant sa cinquième session à Rome, le 17 mai 1920, le Conseil de la Société des Nations a adopté, sur le rapport de M. Léon Bourgeois, une résolution instituant une « Commission Permanente Consultative pour les questions militaires, navales et aériennes », prévue par l'article 9 du Pacte.

« Il n'y a pas, — disait M. Léon Bourgeois — pour le Conseil de la Société, de tâche plus grave que celle qui lui est ainsi imposée par l'article 8 du Traité et son devoir est de constituer, aussitôt que possible, la Commission permanente dont les études lui permettront de fixer cette situation militaire, navale et aérienne des divers Etats de la Société. On peut affirmer qu'aucun acte n'aura des conséquences plus fécondes pour assurer le maintien de la paix et, qu'en tout cas, aucune des décisions que le Conseil pourrait prendre sur d'autres objets, n'aurait d'efficacité réelle si, sur ce point, il ne s'acquittait pas du devoir dont il est expressément chargé.

On peut dire que c'est là que nous attend l'opi-

nion publique universelle ; ce serait décevoir gravement l'attente des peuples qu'ajourner plus longtemps l'étude de ce problème essentiel » (1).

Ce rapport envisageait la Commission permanente consultative comme ayant un caractère essentiellement technique. Voici les grandes lignes de l'organisation de la Commission, proposées par Léon Bourgeois et adoptées par le Conseil :

« 1°. — Elle devra comprendre des représentants nationaux relevant de leurs gouvernements et Etats-Majors respectifs, c'est-à-dire susceptibles d'apporter dans les discussions et dans les études en commun les véritables vœux et projets de leurs nations. A cette condition, la Commission permanente constituera un organe vivant, documenté et qualifié pour préparer, d'une part, les décisions du Conseil de la Société, sans heurter de front les Gouvernements ; d'autre part, les décisions de ces Gouvernements, dans un esprit conforme à celui de la Société.

2°. — La Commission doit être permanente. Il en résulte que le nombre de ses membres ne doit pas être trop élevé. Néanmoins, il est indispensable que, dès maintenant, tous les Etats membres du Conseil y soient représentés en attendant que l'Assemblée puisse elle-même décider d'une façon définitive sur cette question.

3°. — D'autre part, il doit être bien entendu que

(1) Journal Officiel, Juin 1920, p. 132.

les autres nations seront invitées à envoyer siéger des représentants à la Conférence lorsque celle-ci aura à traiter des questions les intéressant directement.

4°. — En ce qui concerne l'importance de chaque délégation nationale, étant donné la triple compétence qu'exige l'étude des problèmes militaires, navals et aériens, et la nécessité de créer par la suite, trois sections distinctes dans la Commission, il devra être loisible à chacun des Etats de déléguer au maximum trois personnes ayant chacune compétence pour l'une de ces spécialités. Il serait bien entendu que le nombre des votes de la Commission serait le même, quelque soit le nombre de leurs délégués.

5°. — Quant au secrétariat de la Commission militaire, il devra, suivant une règle qui doit être appliquée dans tous les organismes techniques de la Société, afin d'assurer l'unité de son action, être organisé par les soins du secrétariat général ». (1)

La Commission permanente se réunit pour la première fois à Saint-Sébastien, le 3 août 1920.

Trois sous-commissions furent constituées. On s'est occupé du statut militaire, naval et aérien des Etats qui ont sollicité leur admission dans la S.D.N.

On a décidé la mise à l'étude des moyens pratiques de mettre à exécution les termes de l'article 8 du Pacte.

La Commission consultative se réunit en pre-

(1) Journal Officiel, Juin 1920, p. 134.

mière séance plénière à Genève, le 25 novembre 1920.

On a discuté l'ordre du jour suivant ;

1) l'étude des forces militaires nécessaires à la défense de la ville libre de Dantzig ; 2) l'exercice du droit d'investigation consacré par l'article 213 du Traité de Versailles ; 3) l'étude de la réduction des armements ; 4) le statut des forces des Etats ayant demandé leur admission dans la S.D.N.

Les Sous-commissions furent chargées de s'occuper de ces questions.

Cependant, la Commission permanente consultative fut l'objet de critiques assez vives. On a objecté, au cours de la première Assemblée de la S.D.N. qu'une Commission composée exclusivement de militaires n'était pas compétente pour donner une solution satisfaisante à un problème aussi complexe que celui de la réduction des armements.

PREMIÈRE ASSEMBLÉE DE LA S.D.N.

La première Assemblée a chargé la sixième commission de rédiger un rapport sur la question de la réduction des armements. La 6^e Commission a renvoyé la question à une Sous-commission spéciale.

M. Chr. Lange (Norvège) fut chargé de présenter un exposé au sujet des armements.

M. Wellington Koo (Chine) fut appelé à joindre son opinion à celle de M. Lange.

Ce dernier donna, à la séance du 20 novembre 1920 de la 6^e Commission, un excellent rapport sur

la question des armements. Dans ses conclusions, le rapporteur demanda l'institution d'une section pour la question des armements au secrétariat général et la création d'une deuxième Commission qui ne serait plus composée exclusivement de militaires, mais « de membres possédant les compétences voulues d'ordre politique, historique, économique et social ».

« Tous savent — dit M. Lange — et des voix plus autorisées que la mienne — j'aurai l'occasion tout à l'heure de les citer — sont unanimes pour déclarer que si la Société des Nations ne fait pas un effort décisif pour faire sortir les Etats du cercle vicieux et de l'ornière de la surenchère des armements, elle décevra les espérances qu'ont fondées sur elles les peuples du monde. Ce serait un échec dont elle ne se relèverait pas » (1).

M. L. Bourgeois rappela devant la Sous-Commission que deux amendements avaient été proposés par la délégation française à la Conférence de Paris : l'un d'eux portait sur l'organisation d'un contrôle des armements, l'autre sur la préparation des contributions respectives de chaque Etat à un corps de police international, qui donnerait à la S.D.N. la force matérielle aussi bien que morale.

Tandis que les Etats neutres préconisaient une étude prompte et active des mesures propres à assurer une réalisation immédiate d'une réduction des

(1) Actes de la I^{re} Assemblée. Séances des Commissions. Annexe 2, p. 319.

armements, M. L. Bourgeois soutenait qu'il y avait deux conditions à remplir avant qu'on puisse réellement commencer le désarmement :

1) Le Traité de paix doit être exécuté et le désarmement des anciens Etats ennemis et, en particulier de l'Allemagne, doit être achevé.

2) que la S.D.N. s'organise pour maintenir le désarmement grâce à l'exercice du droit d'investigation que lui reconnaissent les Traités.

M. Negulescô, représentant de la Roumanie, se rallie aux réserves faites par M. Bourgeois :

« La Roumanie — dit M. Negulescô — ne peut pas désarmer tant que ses ennemis d'hier ne l'auront pas fait ». Il propose en conséquence, l'adoption des résolutions suivantes :

1° — Que la limitation des armements soit imposée, non seulement aux pays Membres de la Société, mais aussi à ceux qui n'en font pas partie. Car s'il reste un seul Etat qui échappe à cette règle, les autres Etats seront les victimes de leur bonne foi. La préparation à la guerre est un crime contre l'humanité et tend à empêcher la constitution d'un nouvel ordre international ;

2° — Que l'on nomme une Commission permanente chargée de la vérification et du contrôle des armements, ses enquêtes devant s'étendre à toutes les parties du monde.

3° — Que l'on procède à la création d'une force de police internationale. Ce n'est qu'en assurant à ces

institutions un caractère permanent qu'il sera possible d'exercer un contrôle constant sur les armements et sur la fabrication des munitions et d'exercer d'une manière effective le même contrôle sur l'exécution des principes de limitation des armements, et d'empêcher des actes arbitraires et imprévus d'agression.

4° — Qu'une armée internationale soit constituée afin de servir d'instrument d'exécution, au cas de l'action commune prévue aux articles 8, 10, et 16 du Pacte ».

La Commission choisit une méthode transactionnelle qui consistait à progresser par étapes successives : la Société s'efforce d'empêcher la course aux armements, afin de passer ensuite à une réduction des armements par une étape préalable de limitation générale.

La première Assemblée a adopté, le 14 décembre 1920, une résolution proposant au Conseil :

a) D'inviter la Commission permanente consultative à compléter rapidement ses études techniques sur l'état actuel des armements.

b) De charger à titre temporaire une Commission composée de personnalités possédant la compétence voulue en matière politique, sociale et économique, de préparer pour soumission au Conseil, dans un avenir prochain, toutes études et propositions sur la question de la réduction prévue à l'article 8 du Pacte.

c) De créer au Secrétariat général un nouveau

service chargé de réunir des documents et de jouer le rôle d'un intermédiaire entre les membres de la Société pour l'échange des renseignements prévus par le Pacte.

L'Assemblée a exprimé le vœu que le Conseil soumette à l'examen des gouvernements la proposition d'accepter l'engagement de ne pas dépasser durant les deux années fiscales qui suivront le prochain exercice budgétaire, le chiffre global des dépenses militaires, navales et aériennes prévues pour cet exercice.

Proposée d'abord sous forme de résolution, celle-ci rencontra une vive opposition des Etats. Elle fut donc transformée en vœu.

La création de la Commission temporaire mixte

A la suite de nombreuses critiques adressées à la Commission permanente et pour exécuter la résolution (6) de la I^{re} Assemblée, le Conseil a institué, le 25 février 1921, une nouvelle Commission dénommée « Commission temporaire mixte » pour la réduction des armements.

Cette Commission fut composée de :

Six membres d'une compétence reconnue en matière politique, sociale et économique.

Six membres de la Commission permanente consultative, désignés par celle-ci.

Quatre membres de la Commission économique et financière de la S.D.N.

Six membres du Conseil directeur du Bureau international du Travail, dont trois représentants des patrons et trois représentants des ouvriers.

Sur la demande de la II^e Assemblée, sept nouveaux membres ont encore été adjoints à la C. T. M.

Cette Commission n'était plus un organe permanent de la S.D.N. : son mandat est renouvelé d'année en année. Elle était composée de civils qui n'étaient pas des représentants de leurs gouvernements.

A la quatrième Assemblée, la proposition de renouveler le mandat de la C.T.M. rencontra une opposition. La délégation française a proposé la suppression de cette Commission, en soutenant que son mandat était épuisé par l'élaboration du Projet de Traité d'assistance mutuelle. Finalement, on renouvela le mandat pour une année.

Les travaux de la Commission Temporaire mixte

La C.T.M. a tenu sa première session à Paris du 16 au 19 juillet 1921, sous la présidence de M. Viviani.

Les travaux de la Commission furent divisés entre trois Sous-Commissions. La Commission s'est réunie de nouveau, en séance plénière, le 2 septembre et a rédigé, après avoir pris connaissance du travail accompli par les sous-commissions, un rapport général présenté à la troisième Commission de l'Assemblée de la S.D.N.

Ce rapport a traité les questions suivantes : la

réduction des dépenses nationales pour les armements, statistiques à recueillir à propos des armements des différents pays, droit d'investigation, fabrication privée des armes et des munitions, trafic des armes.

*§ I. Réduction des dépenses nationales
pour les armements*

Dans sa séance du 14 décembre 1920, l'Assemblée a adopté le vœu que le Conseil soumette à l'examen des gouvernements la proposition d'accepter l'engagement de ne pas dépasser pendant les deux années fiscales qui suivront le prochain exercice, le chiffre global des dépenses militaires, navales et aériennes prévues pour cet exercice.

Ce vœu a été transmis aux gouvernements, dont 27 ont répondu avant la 2^e Assemblée.

La Commission temporaire mixte a classé comme suit les réponses :

1^o — Deux réponses ont été envoyées par des pays (Autriche et Bulgarie) pour qui la question ne se pose point, les Traités de Paix ayant déjà réglé leur statut militaire.

2^o — Trois réponses (Suède, Brésil et Afrique du Sud) n'ont pas un caractère bien net.

3^o — Quinze réponses sont parvenues d'Etats qui, en général acceptent le vœu. Certains s'y rallient purement et simplement (Bolivie, Guatemala, Chine); d'autres l'acceptent avec les réserves contenues dans le vœu même (Belgique, Australie, Ca-

nada) ou sous condition de son acceptation par d'autres puissances (Grande-Bretagne, Italie, Nouvelle-Zélande, Inde).

La Hollande y ajoute la condition qu'on ne regardera point une augmentation causée par l'élévation des prix, ou par des réformes sociales inévitables, comme contraire à la proposition.

Enfin, quatre Etats (Roumanie, Danemark, Norvège et Chili) déclarent sans prendre d'engagements précis, qu'ils n'ont pas l'intention d'augmenter leur budget militaire.

4° — Sept réponses ont été envoyées par des Etats qui ne paraissent point disposés à accepter le vœu : certains d'entre eux (Espagne et France) donnent pour raison que les budgets ne sont point une indication convaincante des forces militaires ; d'autres (Finlande et Pologne) invoquent leur situation géographique et politique spéciale. La Grèce fait allusion à la guerre avec la Turquie, et l'Etat Serbe-Croate-Slovène à la situation internationale actuelle qui interdit de prendre toute mesure immédiate.

Le Japon, de son côté, ne croit pas opportun de conclure un accord, tant que le Conseil n'aura pas terminé l'étude de son plan de désarmement.

Le rapport de la C. T. M. fait remarquer que même parmi les gouvernements qui ont déclaré ne pas pouvoir accéder au vœu de l'Assemblée, il y en a deux (France et Finlande) qui ont fait observer qu'ils ont néanmoins effectué déjà des réductions plus ou moins importantes dans leurs armements.

En somme, cette enquête n'a pas donné de résultats bien concluants. La majorité des réponses fait ressortir l'incertitude qui caractérise la situation politique générale.

La 2^e Assemblée réitera la recommandation de la première.

§ 2. — *Statistiques à recueillir à propos des armements des différents pays*

La C.T.M. soumit au Conseil et à l'Assemblée la proposition suivante : « La Commission, ayant considéré que la connaissance exacte des forces et des charges militaires des différents Etats est une condition préalable et indispensable pour aborder le problème de la réduction des armements d'après l'article 8 du Pacte, propose une enquête statistique qui devra relever, dans chaque Etat, pour les années 1913 et 1921, les données suivantes :

I. Population, superficie, longueur de frontières terrestres et maritimes, en distinguant la métropole et les colonies.

II. Nombre de soldats en temps de paix.

III. Durée du temps de service et des obligations militaires dans l'armée active, de réserve et territoriale.

IV. Nombre d'hommes appelés annuellement sous les armes.

V. Nombre d'hommes mobilisables en temps de guerre et nombre d'unités dans les armées de terre et de mer, métropolitaine et coloniale.

VI. Matériel existant en service et dans les dépôts de l'armée de terre et de mer.

VII. Budget annuel ordinaire et extraordinaire.

VIII. Charge du budget de la défense nationale (Guerre et Marine) par tête d'habitant.

IX. Proportions des dépenses pour la défense nationale (Guerre et Marine) dans le budget total.

Quant à la méthode, l'accord suivant est unanimement intervenu au sein de la Commission : on commencera par recueillir tous les renseignements possibles, sur la base des traités internationaux, publications officielles, documents et discussions parlementaires, annuaires et autres sources d'informations publiques, mais en cas de besoin, on complètera l'enquête, en ce qui concerne les membres de la Société, par le moyen d'un questionnaire sur la base du programme approuvé.

Chaque gouvernement sera donc prié de bien vouloir fournir au Secrétariat :

1° — Les budgets de la guerre et de la marine pour les années 1913 et 1921.

2° — Le budget général pour l'ensemble des ministères pour les années 1913 et 1921.

3° — Les rapports et les comptes rendus des discussions parlementaires relatifs aux budgets de la

guerre et de la marine en 1913 et 1921 et, en général, tous travaux législatifs ou autres publications permettant de déterminer la politique militaire de chaque Etat.

4° — Le texte des lois d'organisation des armées de terre et de mer.

§ 3. — *Fabrication privée*

La C.T.M. a formé une Sous-Commission à laquelle on a confié le soin d'examiner la question de la fabrication privée des munitions et de l'exécution des dispositions de l'article 8 du Pacte. Cette sous-commission n'a pas apporté une conclusion définitive sur ce problème délicat. Elle n'a ni recommandé la suppression de la fabrication privée, ni donné un avis sur les mesures à prendre pour un contrôle éventuel de cette fabrication.

Au cours de la discussion on a suggéré plusieurs moyens de contrôler l'industrie privée, en vue d'empêcher les fâcheux effets possibles.

Voici quelques moyens proposés :

a) Possibilité d'exiger que, ni munitions, ni aucun matériel de guerre ne soient exportés sans licence du Gouvernement du pays exportateur.

b) Possibilité d'exiger que ni munitions, ni matériel de guerre, ne puissent être importés sans licence du gouvernement du pays importateur

c) Possibilité d'exiger que toutes les licences mentionnées ci-dessus soient enregistrées par la S.D. N. et publiées par elle.

d) Possibilité de prendre des mesures pour empêcher les entreprises et sociétés d'armements ou les personnes ayant de grands intérêts ou ayant une situation responsable dans ces entreprises ou ces sociétés, d'être propriétaires de journaux ou de les contrôler ou d'exercer sur eux une influence illégitime.

§ 4. — *Trafic des armes*

La réglementation du trafic des armes a déjà fait l'objet d'une convention. Cette convention fut signée par les représentants de toutes les Puissances alliées et associées, le 10 septembre 1919, à Saint-Germain. Mais, elle n'a pas été ratifiée par la majorité des signataires. La Commission a reconnu que le principal objet sur lequel doivent porter tous les efforts, c'est d'obtenir la mise en vigueur générale de la convention de Saint-Germain à une date aussi rapprochée que possible.

*
**

A la suite du rapport présenté par la C. T. M. à la 3^e Commission de l'Assemblée, Lord Robert Cecil a proposé les résolutions suivantes :

1^o — Il conviendrait que la Commission mixte provisoire soit priée de continuer l'œuvre qu'elle a commencée

2° — La Commission mixte provisoire sera priée de préparer un plan de limitation générale des armements sous forme d'un projet de Traité qui sera présenté à la prochaine Assemblée et qui sera publié, si possible, avant la fin de Juin de l'année prochaine au plus tard.

3° — Les recommandations de la I^{re} Assemblée tendant à ce que les membres de la Société s'engagent à ne pas dépasser les deux années financières qui suivront celle-ci, le total de leurs dépenses, pour les forces militaires, navales et aériennes inscrites au budget de cette année seront de nouveau envoyées à tous les membres de la Société avec le relevé des réponses qui ont déjà été faites à ces recommandations.

4° — Tous les droits d'investigation confiés au Conseil, en vertu de l'article 213 du Traité de Versailles, seront rendus applicables aux Membres de la Société, aussitôt qu'un projet définitif de réduction des armements, conformément à l'art. 8 du Pacte, aura été accepté par eux.

5° — L'Assemblée se félicite de la convocation à la Conférence de Washington et exprime l'espoir qu'il en pourra résulter une réduction considérable des armements navals.

6° — Un appel sera fait aux savants de tout l'univers pour les prier de publier leurs découvertes sur les gaz toxiques et autres questions semblables, afin de réduire au minimum la probabilité de leur emploi dans une guerre future.

7° — Il conviendrait qu'une propagande en faveur de la réduction des armements fût faite avec conviction et enthousiasme parmi toutes les nations, particulièrement parmi celles qui sont Membres de la Société, et l'Assemblée prie instamment les délégués de déployer tous leurs efforts pour favoriser cette propagande dans leurs pays respectifs.

8° — En raison de la grande importance de la question de la limitation des armements, le Secrétaire général sera autorisé à accroître temporairement les moyens dont dispose le secrétariat pour traiter la question.

La majeure partie de ces propositions fut adoptée, avec certaines modifications, par la Commission, et, plus tard, par la II^e Assemblée

Seule la quatrième résolution de Lord Cecil rencontra une opposition nette.

M. Reynald (France) dit que d'après cette résolution, il s'agit d'appliquer l'article 213 du Traité de Versailles, aux Membres de la Société des Nations. A son avis, cet article, conçu dans un esprit de suspicion, rédigé par les vainqueurs, peut difficilement être appliqué aux Membres de la S. D. N. Tout en reconnaissant la nécessité d'une vérification, M. Reynald estime qu'il faut ménager la souveraineté des Etats. M. Fisher (Empire-britannique) est de l'avis de M. Reynald et propose à Lord Cecil de retirer sa proposition. Lord Cecil la retira.

Un rapport de la 3^e Commission à la II^e Assemblée fut présenté par Lord Robert Cecil.

Le rapporteur rappelle la résolution C de la 1^{re} Assemblée :

« L'Assemblée propose au Conseil de créer au Secrétariat général un nouveau service chargé de réunir des documents et de jouer le rôle d'un intermédiaire entre les Membres de la Société pour l'échange des renseignements prévus par le Pacte.

Il fait remarquer qu'aucun résultat pratique n'a été obtenu quant à la résolution a de la 1^{re} Assemblée : « L'Assemblée propose au Conseil d'inviter la C.P.C. pour les questions militaires, navales et aériennes, à compléter rapidement ses études techniques sur l'état actuel des armements ».

La Commission consultative permanente a rédigé un questionnaire à ce sujet, mais le Conseil a estimé qu'il n'était pas opportun de le distribuer. D'autre part, — dit Lord Cecil — la Commission temporaire mixte ne s'est pas réunie avant le 16 juillet 1921 et n'a pu tenir que cinq séances, ce qui a nécessairement limité le travail qu'elle a pu accomplir.

Toutefois, on trouve dans son rapport beaucoup d'éléments de valeur et certains vœux qui ont été examinés par la 3^e Commission qui s'en est occupée en les répartissant entre les rubriques suivantes : a) Statistiques, b) fabrication privée et commerce des armes, c) trafic des armes.

I. — *Statistiques* (1).

La Commission rappelle la résolution adoptée par la I^{re} Assemblée d'après laquelle, tout en reconnaissant que la limitation définitive et générale des armements est subordonnée à certaines conditions préalables, l'Assemblée exprimait le désir que les premières mesures tendant au désarmement soient prises sans retard.

Il ne faut pas, d'autre part, méconnaître la situation de chaque Etat au point de vue de la sécurité nationale.

En conséquence, la Commission propose à l'Assemblée :

a) Qu'une enquête statistique soit faite sur les armements des différents pays pour les années 1913 et 1921. Cette enquête devra relever les données indiquées dans le programme formulé par la Commission temporaire mixte dans son rapport au Conseil.

b) Qu'au sujet de la méthode à suivre, on commencera par recueillir tous les renseignements possibles sur la base des traités internationaux, publications officielles, documents et discussions parlementaires, annuaires et autres sources d'informations publiques mais que, le cas échéant, l'enquête sera complétée, en ce qui concerne les Membres de

(1) Actes de la II^e Assemblée ; séances des commissions. Annexe 24, p. 414.

la S. D. N. au moyen d'un questionnaire sur la base du programme approuvé.

c) Que les gouvernements soient priés de bien vouloir fournir au Secrétariat de la Société des Nations :

1) Les budgets de la guerre et de la Marine pour les années 1913 et 1921.

2) Le budget général pour l'ensemble des ministères pour les années 1913 et 1921.

3) Les rapports et les comptes rendus des discussions parlementaires relatifs aux budgets de la guerre et de la marine en 1913 et 1921, et en général tous travaux législatifs ou autres publications permettant de déterminer la politique militaire de chaque Etat.

4) Le texte des lois d'organisation des armées de terre et de mer.

d) Qu'aussitôt que possible chacun des gouvernements soit prié de fournir un exposé des considérations qu'il croira devoir présenter relativement aux exigences de sa sécurité nationale, de ses obligations internationales, de sa situation géographique et de ses conditions spéciales ;

Les gouvernements seront spécialement priés d'indiquer séparément quelles sont les forces de police et militaires qu'ils estiment indispensables pour leur sécurité intérieure et les dépenses y relatives.

e) Que la responsabilité de l'exécution de ces

résolutions soit laissée au secrétariat sous la direction de la C. T. et que le secrétariat soit mis en mesure d'assurer rapidement le dépouillement et la coordination des éléments statistiques et de la documentation qui lui seront adressés, faisant aussi appel, en cas de besoin, à la coopération de correspondants compétents dans les différents pays, choisis par la section des armements sous le contrôle de la C. T.

Le Secrétariat devra être autorisé à publier avec le consentement de la C. T. M. et du Conseil des rapports sur les résultats partiels de l'enquête sans attendre l'accomplissement intégral des opérations de relèvement statistique.

f) Que, l'enquête une fois exécutée pour les années 1913 et 1921, il soit laissé au Conseil le soin de la tenir à jour pour les années suivantes et d'en faire poursuivre l'exécution par les organes compétents.

II. — *Fabrication privée et commerce des armes*

Le Pacte reconnaît que cette fabrication implique certaines conséquences néfastes, qu'il ne définit pas et porte que les Membres de la Société doivent se mettre d'accord pour trouver un moyen d'y remédier.

La Commission a été d'avis :

1) Que la C. T. M., aidée par le Secrétariat, continue à examiner l'ensemble de la question.

2) Que l'Assemblée prie le Conseil d'inviter tous les Membres de la Société et les Etats intéressés qui

ne sont pas Membres de la Société, à prendre part à une Conférence internationale sur la fabrication privée et le commerce des armes, dans la mesure où ce sujet n'aura pas été traité antérieurement, conférence qui devra se réunir dans le plus bref délai possible et à la date qui sera fixée sous la responsabilité du conseil. Il est très désirable que cette date soit antérieure à la prochaine session de l'Assemblée.

La C. T. M. sera chargée de préparer le programme de la Conférence et de lui soumettre un projet de Convention.

III. — *Trafic des Armes*

Résolutions proposées :

« L'Assemblée estime que le contrôle du trafic international des armes et des munitions, est une mesure essentielle pour une surveillance effective des armements et qu'aucun accord international à cet effet ne peut atteindre le but désiré, tant qu'il y aura des pays importants où le trafic des armes ne sera pas soumis à un contrôle. En conséquence, l'Assemblée attire vivement l'attention de tous les Etats signataires de la Convention de Saint-Germain, Membres de la S. D. N. ou non, sur la nécessité immédiate de ratifier la Convention dans le plus bref délai possible ; et elle invite en même temps tous les Etats signataires à adhérer à la Convention.

2) L'Assemblée exprime son vif désir de voir la Conférence de réduction des armements qui aura lieu

prochainement à Washington, insister résolument sur l'importance de cette question..

3) « L'Assemblée prenant acte du vœu exprimé dans le rapport de la C. T. M. pour la réduction des armements au sujet de l'opportunité qu'il y aurait à prendre des mesures en vue d'empêcher l'importation en temps de paix, d'armes et de munitions provenant de pays où le trafic demeure sans contrôle, invite le Conseil à préparer à cet effet un projet de protocole qui serait soumis à l'examen des divers gouvernements. Elle tient en même temps, à exprimer son espoir que cette procédure ne pourra, en aucune manière, retarder la ratification générale de la Convention de Saint-Germain. »

Et le rédacteur du rapport déclare plus loin : « ...Aux termes de l'article 8 du Pacte, il incombe au Conseil de formuler des plans pour la réduction des armements. On ne peut dire qu'un plan de ce genre ait été formulé jusqu'à présent.

Sans aucun doute, l'assertion que les armements ne peuvent être effectivement limités que lorsque la paix sera établie dans le monde entier et que la Société sera devenue universelle, n'est pas sans valeur. Mais cette assertion pourrait être poussée trop loin. La paix complète a rarement existé dans le monde, et nous ne pouvons espérer qu'elle règne dans un avenir très proche. » Et plus loin : « ...Il ne semble y avoir aucune raison pour que le Conseil, en accomplissant le devoir qui lui a été imposé par le Pacte, ne trace les lignes générales d'une politique de réduction des armements. La Commission pense

donc qu'il est désirable que la Commission temporaire mixte, soit particulièrement chargée de préparer cette politique » (1).

Les résolutions de la 2^e Assemblée :

Les résolutions suivantes ont été adoptées à l'unanimité par la deuxième Assemblée de la S. D. N. dans sa séance du 1^{er} octobre 1921 :

I. — Il conviendrait que la C. T. M. fût priée de continuer l'œuvre qu'elle a commencée.

II. — La C. T. M. sera priée de faire des propositions en traçant les lignes générales d'un plan de réduction des armements nationaux et afin d'en assurer la précision, ces propositions revêtiront la forme d'un projet de traité ou d'un autre projet également précis qui sera présenté au Conseil, si possible avant la réunion de l'Assemblée, l'an prochain.

III. — Une enquête statistique sur les armements des différents pays sera faite selon le programme formulé dans le corps du rapport.

IV. — La C. T. M. sera priée de continuer l'examen des questions de la fabrication privée et du trafic des armes.

(1) Actes de la II^e Assemblée ; séances plénières 1921. Annexe A, p. 655.

V. — Le Conseil sera prié d'inviter tous les Membres de la S. D. N. et les Etats intéressés qui ne sont pas membres de la Société à prendre part à une Conférence internationale sur la fabrication privée et le commerce des armes qui devra se réunir dans le plus bref délai possible et à la date qui sera fixée sous la responsabilité du Conseil. Il est très désirable que cette date soit antérieure à la prochaine session de l'Assemblée.

La C. T. M. sera chargée de préparer le programme de la Conférence et de lui soumettre un projet de convention.

VI. — Il sera vivement recommandé à tous les Etats signataires de la Convention de Saint-Germain sur le trafic des armes, membres de la S. D. N. ou non, de ratifier cette Convention le plus tôt possible ; en même temps tous les Etats non membres sont priés d'adhérer à la Convention.

L'Assemblée exprime un vif désir de voir la Conférence du désarmement qui aura lieu prochainement à Washington, insister résolument sur l'importance de la question.

VII. — L'Assemblée prenant acte du vœu exprimé dans le rapport de la C. T. M. pour la réduction des armements, au sujet de l'opportunité qu'il y aurait à prendre des mesures en vue d'empêcher l'importation en temps de paix d'armes et de munitions provenant de pays où le trafic demeure sans contrôle, invite le Conseil à préparer à cet effet, un projet de protocole qui serait soumis à l'examen des

divers gouvernements. Elle tient en même temps à exprimer un espoir que cette procédure ne pourra en aucune manière retarder la ratification générale de la Convention de Saint-Germain.

Les mesures à prendre éventuellement pour la destruction du surplus des stocks de munitions pourront faire l'objet d'un examen de la part de la C. T. M.

VIII. — Sous réserve des conditions y énoncées, la recommandation de la première Assemblée, tendant à ce que les Membres de la Société s'engagent à ne pas dépasser au cours des deux prochaines années financières la somme totale de leurs dépenses militaires, navales et aériennes prévues au budget de la présente année, sera de nouveau transmise à tous les Membres de la Société ainsi qu'un relevé des réponses à cette recommandation qui sont déjà parvenues.

IX. — Que la C. T. M. soit priée d'étudier de concert avec la C. P. C. s'il y a lieu d'adresser un appel aux savants de tout l'univers pour les prier de rendre publiques leurs découvertes sur les gaz toxiques et autres questions semblables, afin de réduire au minimum la probabilité de leur emploi dans une guerre future.

X. — Il conviendrait qu'une propagande en faveur de la réduction des armements, dans les conditions prévues par le Pacte, fût faite avec conviction et enthousiasme parmi toutes les nations.

XI. — Comme suite à la 3^e résolution de la 1^{re} Assemblée, l'Assemblée est d'avis que le Secrétariat soit prié de compléter l'organisation de la section du secrétariat chargée de la question de la réduction des armements. Elle estime que cette section doit être dotée d'une direction spéciale ou d'une organisation officielle analogue, tout à fait distincte et au besoin au-dessus de celles déjà prévues par la quatrième Commission de l'Assemblée.

La Genèse du Traité d'Assistance Mutuelle

Au cours de sa troisième session, la C. T. M. se trouva saisie de quelques propositions concernant la réduction ou la limitation des armements.

La première fut celle de Lord Esher, présentée à la C. T. M. au mois de février 1922. Ce fut un plan positif de réduction des armements. Lord Esher proposait de choisir l'effectif des armées existantes comme base de réduction.

Il adoptait comme unité le chiffre de 30.000 hommes et proposait d'attribuer à chaque Etat un certain nombre d'unités.

Ce projet ne visait que les Etats de l'Europe.

La réduction qu'il préconisait ne s'appliquait qu'aux forces métropolitaines ; chaque Etat restait libre d'évaluer le nombre des forces qu'il jugeait nécessaire à la défense de ses colonies.

Le plan se prêtait à de nombreuses critiques.

D'abord il ne tenait compte que du seul facteur

« effectifs » et négligeait complètement les autres facteurs : celui du budget et celui des matériels de guerre. Or, ce sont justement les derniers qui jouent le rôle primordial dans la préparation de la guerre moderne. L'attribution des unités au Membres de la S. D. N. était tout à fait arbitraire : la France, par exemple, avait droit à six unités, soit 180.000 hommes ; la Grande-Bretagne et la Roumanie à trois unités chacune, soit 90.000 hommes, la Belgique et la Suisse à deux unités chacune, soit 60.000 hommes.

La C. T. M. rejeta le projet de lord Esher.

On s'est rendu compte que la question du désarmement n'était pas seulement une question technique (1), mais aussi, et surtout, une question politique. Il était évident que, pour qu'une réduction des armements soit possible, il fallait faire intervenir la notion de sécurité.

Il fallait garantir aux Etats qui s'engageraient à réduire leurs armements une certaine sécurité contre les agressions éventuelles.

A partir de ce moment, la S. D. N. s'efforcera de résoudre à la fois le problème du désarmement et celui de la sécurité.

Premier Projet CECIL :

C'est à lord Robert Cecil que revient l'honneur

(1) Un autre projet, présenté par le contre-Amiral See-grave, proposait d'étendre les principes du Traité naval de Washington aux Etats membres de la S. D. N. non signataires du Traité. Deux projets analogues furent présentés par le Lieutenant-Colonel Réquin et par le Marquis de Saluzo.

d'avoir inauguré cette nouvelle époque dans le problème du désarmement.

Lord Cecil s'est rendu compte qu'un grand nombre de Gouvernements ne pouvaient pas consentir à une réduction de leurs armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leurs pays. « Si vous voulez persuader à la grande masse des Nations, et particulièrement aux Nations européennes, d'opérer une sérieuse réduction de leurs armements terrestres, vous devez leur donner comme compensation une garantie ». (1).

C'est pour assurer cette sécurité que lord Cecil a élaboré son projet de Traité de garantie Mutuelle. Ce projet, présenté à la C.T.M. au mois de Juillet 1922, se basait sur les quatre principes suivants :

1) Aucun projet de réduction des armements ne pourra véritablement aboutir s'il n'est pas général.

2) Dans l'état actuel du monde, la plupart des Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays.

3) Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif général de tous les pays intéressés, qui engagerait ces derniers à porter assistance effective et immédiate, et suivant un plan préétabli, au cas où l'un d'eux serait attaqué.

(1) Actes de la III^e Assemblée ; Séance plénière, p. 242

4) Il reste entendu que l'ensemble des résolutions qui précèdent dépend d'une réduction des armements suivant des bases établies d'avance, et pourvu qu'il soit créé un organisme efficace en vue d'établir qu'une telle réduction est réalisée et maintenue.

La C. T. M. approuva ces thèses et chargea un Comité spécial d'élaborer les grandes lignes d'un accord de garantie mutuelle.

Voici les bases de ce traité :

On garantit par une entente internationale l'assistance de l'Etat attaqué. Mais cette assistance n'est accordée à la victime d'une agression que pendant une première période A, c'est-à-dire jusqu'au moment où cet Etat pourra rétablir ses forces militaires d'avant la réduction des armements.

Pendant la deuxième période, période B, des forces mobilisées et instruites pendant la guerre sont mises en action et l'assistance cesse de jouer.

Ce projet a provoqué de nombreuses critiques.

En effet, comment déterminer la fin de la période A quand les Etats doivent arrêter leur assistance ?

En outre, la brusque retraite des troupes alliées, en pleine guerre, pourrait provoquer un désastre pour la défense de la victime d'une agression.

On voit combien tout ce système est arbitraire.

D'autre part, on se demandait comment organiser une assistance assez rapide pour que l'agresseur ne puisse pas écraser la victime avant l'intervention des pays assistants.

C'est alors que les divers délégués à la 3^e Assemblée, se divisèrent en partisans d'un traité d'assistance mutuelle général et partisans de traités d'assistance particuliers.

La délégation anglaise se montra, par principe, hostile à toutes sortes de traités particuliers.

A son avis, cette méthode des traités particuliers ne serait qu'un retour à l'ancien système d'alliances opposées dont avait souffert l'Europe d'avant 1914. Sa formule était : Désarmement d'abord, Garantie ensuite.

A quoi la délégation française répondait : « Non ! garanties d'abord, désarmement après » (1).

Dans la pensée française, la sécurité marche avant la réduction des armements. Or, un Traité d'assistance générale n'offre pas la sécurité indispensable, car tout plan militaire d'assistance faisant défaut, celle-ci ne pourra pas être immédiate, ce qui permettra à l'agresseur d'écraser la victime.

C'est pourquoi la délégation française proposait de compléter le traité général d'assistance par des traités régionaux spéciaux. Ces deux thèses furent conciliées au cours des débats de la troisième Assemblée de la S. D. N. en 1922.

*Résolutions adoptées par la Troisième Assemblée
(27 Septembre 1922)*

Sur le rapport de la troisième Commission,

(1) M. Sibert « La Question de la réduction des armements terrestres à la III^e Assemblée de la S. D. N. : R. G. D. I. P., p. 292.

l'Assemblée a adopté les résolutions suivantes relatives à la réduction des armements :

I. a) L'Assemblée estime qu'il est désirable que la C. T. M. soit invitée à poursuivre pendant une année encore les travaux qu'elle a entrepris et qu'elle présente son rapport en temps utile avant la prochaine Assemblée.

L'Assemblée prie en outre, le Conseil d'inviter les Membres de la Société à prêter tout son appui à la Commission dans sa tâche difficile et à lui donner avis et assistance en ce qui concerne les projets de désarmement terrestre et le traité de garantie mutuelle.

b) L'Assemblée tient à signaler la valeur particulière qu'elle attache à la collaboration qui a toujours existé entre la C. T. M. et la C. P. C. et à exprimer le vœu que cette collaboration se poursuive et devienne, si possible, plus étroite. Elle estime que la compétence technique de la C. P. C. est indispensable à l'étude du point de vue technique militaire des questions dont s'occupe la C. T. M.

II. — L'Assemblée émet le vœu que, pour commencer, les Etats européens existant avant la guerre de 1914, sous leur dénomination actuelle, dont cette guerre n'a pas modifié le statut juridique et qui ne se trouvent pas, à l'heure actuelle, engagés dans des opérations militaires qui justifient leurs armements, soient invités à ramener le total de leurs dépenses militaires, navales et aériennes aux chiffres de 1913,

calculés sur la base des prix d'avant guerre, suivant la méthode employée par la Commission temporaire mixte.

III. — L'Assemblée exprime sa satisfaction pour l'effort remarquable accompli dans la réunion et l'élaboration des données statistiques dans un domaine tout nouveau et particulièrement difficile.

Tenant compte du travail accompli et réservant la question de savoir quelle portée il pourrait être nécessaire de donner plus tard à l'étude statistique, l'Assemblée devra fixer pour l'année à venir le programme qui lui paraît immédiatement et pratiquement réalisable. Elle propose donc que le programme soit limité aux deux points suivants :

1) Armements du temps de paix.

2) Dépenses d'armements.

IV. — L'Assemblée, après avoir examiné le rapport de la C. T. M. estime que la seule mesure pratique qu'il y ait lieu de prendre au sujet des stocks d'armes et de munitions en excédent, consiste à établir un contrôle du trafic international des armes.

V. — L'Assemblée ayant pris acte de la proposition de la C. T. M. relative à un accord international sur le contrôle de la fabrication privée, prie le Conseil d'examiner s'il est désirable de convoquer au moment opportun une Conférence des Membres de la S. D. N. pour donner à cet accord la forme d'une Convention.

L'Assemblée estime, d'autre part, que les Etats qui ne sont pas membres de la S. D. N. devraient être invités à prendre part à cette Conférence et à collaborer à la politique qu'elle pourrait adopter.

VI. — a) L'Assemblée estime qu'il est hautement désirable que le Gouvernement des Etats-Unis exprime les objections qu'il a à formuler contre les dispositions de la Convention de Saint-Germain, ainsi que les propositions qu'il pourrait désirer faire sur la façon dont il serait possible de lever ces objections.

b) L'Assemblée est d'avis que la C. T. M. devrait être chargée d'élaborer un nouveau projet de contrôle du trafic international des armes qui pourrait être examiné par la même Conférence que celle qui doit traiter de la fabrication privée des armes.

c) L'Assemblée prie le Conseil de prendre telles mesures qu'il jugera opportunes pour atteindre les buts visés ci-dessus.

VII. — a) L'Assemblée ayant examiné le rapport de la C. T. M. sur le développement de la guerre chimique, approuve la Commission d'avoir chargé une Sous-Commission spéciale de présenter un rapport sur les effets probables des découvertes chimiques dans les prochaines guerres ; elle prie le Conseil et la C. T. M. d'assurer par tous les moyens possibles la publicité la plus complète du rapport de cette Sous-Commission.

b) L'Assemblée prie le Conseil de recommander aux Membres de la S. D. N. et autres nations de donner leur adhésion au Traité conclu à Washington, le 6 février 1922, sur l'emploi des gaz asphyxiants et des sous-marins en temps de guerre et autres questions similaires.

VIII. — L'Assemblée ayant examiné les réponses des gouvernements des 26 Membres de la S. D. N. à l'enquête qui leur a été adressée par le Conseil sur les exigences de leur sécurité nationale, tient à déclarer qu'elle attache un grand prix à ces réponses qui fourniront une base aux délibérations ultérieures de la C. T. M., et exprime le vœu que le Conseil invite à nouveau les membres de la S. D. N. qui n'ont pas encore envoyé leur réponse à le faire sans délai.

IX. — L'Assemblée approuve le vœu de la C. T. M. tendant à ce que le Conseil considère si le moment n'est pas venu d'étudier l'application de l'alinéa de l'article 8 relatif à l'échange de renseignements militaires entre les Etats membres de la S. D. N.

X. — L'Assemblée exprime la satisfaction qu'elle a éprouvée de l'œuvre accomplie à Washington dans le domaine de la réduction des armements navals.

XI. — a) L'Assemblée accueille avec intérêt l'initiative du gouvernement chilien tendant à soumet-

tre la question du désarmement au congrès panaméricain qui doit se tenir à Santiago au mois de Mars 1923.

L'Assemblée exprime l'espoir que le Congrès aboutira à des solutions pratiques susceptibles de rentrer dans l'ordre plus général du désarmement qui fait l'objet des travaux de la S. D. N.

b) L'Assemblée recommande au Conseil que les services spécialisés de la S.D.N. soient le cas échéant, autorisés à prêter leur collaboration au Congrès panaméricain de Santiago.

XII. — L'Assemblée émet le vœu que :

a) Le Conseil convoque aussitôt que possible une Conférence internationale à laquelle seront priés d'assister tous les Etats, qu'ils soient ou non Membres de la S. D. N., en vue de considérer l'extension des principes du Traité de Washington sur la limitation des armements navals à tous les Etats non signataires dudit Traité. Il reste entendu que tous les cas particuliers, y compris ceux des Etats nouvellement formés, seront spécialement examinés à cette Conférence.

b) Que le rapport de la C. T. M., ainsi que le rapport et le projet de convention préparés par la C. P. C. et le texte du projet de Washington seront soumis sans délai à l'examen des différents gouvernements.

XIII. — L'Assemblée, ayant examiné le rapport

de la Commission temporaire mixte sur les principes généraux du désarmement terrestre et aérien charge la Commission de poursuivre ses investigations sur la base de ces principes à l'effet de préparer un plan précis de réduction générale des armements terrestres et aériens qui pourra être soumis à l'examen de la prochaine Assemblée.

XIV. — L'Assemblée ayant examiné le rapport de la Commission temporaire mixte sur la question d'un traité général de garantie mutuelle estimant, d'une part, que ce rapport ne saurait affecter en rien la complète validité de tous les Traités de paix ou autres accords existants et connus entre les Etats, et que, d'autre part, ce rapport renferme des suggestions précieuses quant à la méthode propre à rendre effectif le traité de garantie mutuelle, déclare que :

I. — Aucun plan de réduction des armements, dans le sens de l'article 8 du Pacte, ne peut pleinement aboutir que s'il est général.

2. — Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de Gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays.

3. — Une telle garantie peut être fournie par un accord général défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective

et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'une d'elles serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe.

Cependant, dans des cas où, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, un pays court tout particulièrement risque d'être attaqué, des mesures spéciales devront être prises pour sa défense, en exécution du plan précédent.

4. — La réduction générale des armements étant le but des trois propositions qui précèdent, et le traité de garantie mutuelle le moyen de réalisation, il va de soi que le consentement préétabli à cette réduction est la première condition de ce traité.

Cette réduction peut s'opérer soit sous la forme qui serait la plus souhaitable d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers, mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays.

Dans le premier cas, le traité entraîne la réduction générale des armements. Dans le second cas, la réduction devra être proportionnée aux sécurités que le traité de garantie apportera.

Le Conseil de la S. D. N., après avoir pris l'avis de la Commission temporaire mixte qui étudiera les conditions dans lesquelles pourront être appliqués l'un et l'autre de ces systèmes, établira ultérieurement pour le soumettre à l'appréciation et à la décision souveraine des gouvernements, le plan du mécanisme à la fois politique et militaire chargé d'en préparer et d'en assurer avec précision la réalisation.

L'Assemblée prie le Conseil de demander aux divers gouvernements leur avis sur les propositions ci-dessus ; elle demande à la Commission temporaire mixte de poursuivre ses travaux et afin de donner toutes précisions aux propositions ci-dessus, de préparer un projet de traité basé sur les principes envisagés dans ces résolutions.

XV. — L'Assemblée, tout en affirmant que la réduction des armements visée par l'article 8 du Pacte, ne peut porter tous ses effets pour la paix du monde, que si elle est générale, tient à souligner l'importance que peuvent avoir des accords régionaux tendant à une réduction des armements, et que, le cas échéant, pourront même dépasser les mesures fixées pour la réduction générale.

Et prie le Conseil de demander à la Commission temporaire mixte d'envisager au cours de ses travaux ultérieurs la possibilité de recommander la conclusion de semblables accords aux Etats qui pourraient y être intéressés.

XVI. — L'Assemblée considérant que le désarmement matériel exige d'abord le désarmement moral, que celui-ci ne peut être réalisé que dans une atmosphère de sécurité et de confiance mutuelle ;

Constate que cette confiance sera impossible tant que se perpétueront le déséquilibre des changes, le chaos économique et le chômage dont souffre le monde, et que seule la cessation de l'incertitude qui règne sur les moyens par lesquels peuvent être res-

taurées les régions dévastées et sur le règlement des dettes interalliées permettra de porter remède à ces maux ;

Emet le vœu que, dans la mesure où ces questions peuvent être réglées par le seul concours des nations européennes, les Gouvernements signataires des traités et accords internationaux dont ces questions font l'objet et dans le cadre desquelles elles doivent être envisagées, aboutissent le plus tôt possible à une solution d'ensemble du problème des réparations et du problème des dettes interalliées ;

Emet le vœu que le Conseil donne à tous les efforts faits dans ce sens par les gouvernements intéressés une attention constante, étant entendu qu'il ne peut apporter à la solution de ces problèmes une contribution utile sans que ces gouvernements en fassent la demande. »

La résolution XIV marque une époque dans les discussions sur le problème du désarmement.

Elle a orienté depuis tous les travaux de la S. D. N. en matière de réduction des armements.

Elle énonce deux principes fondamentaux :

1) La réduction des armements doit être générale ;

2) Dans l'état actuel du monde la réduction des armements est impossible pour un grand nombre de gouvernements, à moins qu'on ne leur donne en échange, une garantie satisfaisante pour la sécurité de leurs pays.

Cette garantie qui devra remplacer la diminution des armements, revêtira la forme d'un traité

d'assistance mutuelle. En vertu de ce traité, les Parties s'engageraient à porter assistance effective et immédiate et suivant un plan préétabli au cas où l'une d'elles serait attaquée.

La résolution XIV reconnaît la nécessité de mesures spéciales dans le cas où un pays, pour des raisons historiques, géographiques ou autres, court tout particulièrement le risque d'être attaqué.

Comme la réduction des armements est le but de ce traité, il va de soi que le consentement préalable à cette réduction est la première condition de ce traité.

Les garanties pourront revêtir la forme d'un traité général ou celle d'un traité particulier.

La Commission permanente consultative, réunie à Genève, du 16 au 23 avril 1923, pour examiner les résolutions XIV et XV de l'Assemblée, relatives aux traités de garantie mutuelle, n'a pu, par suite des instructions différentes données à ses membres par leurs gouvernements respectifs, émettre un avis unanime au sujet de cette question.

La Délégation anglaise, n'ayant pas d'instructions de son gouvernement, n'a pu prendre part à la discussion.

La Délégation italienne a déclaré ne pouvoir discuter la question des traités particuliers.

Les Délégations belge, brésilienne et française ont émis leur avis commun en ce qui concerne le traité général et les traités particuliers.

« Qu'il s'agisse d'empêcher directement la guerre ou de limiter la course aux armements, le Traité

général ne répond, à lui seul, ni à l'un ni à l'autre but. L'assistance qu'il apporte initialement insuffisante et, dans tous les cas, progressive, ne permet pas de lui proportionner une réduction d'armements et permet à la guerre longue de se développer. On ne remédierait à cet inconvénient grave qu'en traduisant pareil traité en une série d'accords particuliers, correspondant à des hypothèses et intéressant initialement un nombre limité d'Etats, conditions qui ramèneraient au système des traités particuliers.

...Quant aux réductions d'armements, elles ne seraient déterminées et, à fortiori, effectuées, qu'après la mise en vigueur du traité qu'elles ne pourraient en aucun cas précéder.

La conclusion pratique est qu'il conviendrait sans doute de combiner des accords particuliers avec des obligations générales. Procédant par étapes successives, on prendrait ce que la solidarité internationale peut offrir actuellement : le Pacte de la S. D. N. et l'on compléterait son insuffisance spécialement au point de vue militaire par des traités particuliers d'assistance mutuelle dont l'extension conduirait peut-être, par une longue et laborieuse série d'efforts constructifs, à mettre debout l'édifice souhaitable d'un accord général, plus efficace que le Pacte de la S. D. N., dans sa forme actuelle et que tout traité général qu'on se proposerait aujourd'hui de lui juxtaposer. » (1).

La Délégation suédoise a attiré l'attention sur

(1) Journal Officiel 1923, p. 977.

le fait que la formation de tous traités particuliers signifie, par leur essence même et en s'en tenant au strict point de vue militaire, la création de différents groupements de Puissances. Un tel état de choses ne peut être considéré favorable pour le maintien de la paix. Il semble plutôt susceptible de produire des complications entraînant la guerre.

Les Délégations espagnole et italienne estiment dans leur conclusion, à laquelle adhère, en principe, la délégation japonaise, que « seul le traité général est à envisager et qu'il aura d'autant plus de chance de réussir que le nombre des Etats qui y adhèreraient sera plus grand » (1).

La troisième Assemblée se sépara sans qu'un traité de garantie ait été élaboré.

La Commission temporaire mixte fut chargée de préparer un projet pour l'Assemblée suivante :

La C. T. M. fut saisie de deux projets de traité présentés l'un par Lord Robert Cecil, l'autre par le Lieutenant-Colonel Réquin.

Le premier consacrait la conception anglaise, le deuxième la conception française.

PROJET CECIL

Lord Robert Cecil a présenté, au mois de février 1923, un projet de traité d'assistance mutuelle. Voici les dispositions principales de ce projet.

(1) Journal Officiel 1923, p. 978.

Les parties contractantes s'engagent à se défendre mutuellement contre toute attaque, à la condition que les forces militaires de l'Etat attaqué aient été réduites conformément à un plan établi.

Quoique Lord Robert Cecil insistât sur le caractère général du plan, il admettait la conclusion de traités militaires particuliers, lorsque le Conseil, à la majorité des trois-quarts, est d'avis que les préparatifs d'un autre Etat justifient la conclusion d'un traité spécial.

« Si le Conseil, à une majorité des trois quarts au moins, est d'avis qu'il existe des motifs valables d'estimer que les dits préparatifs ou lesdites mesures constituent la menace alléguée, ou que l'Etat requérant se trouve dans une situation particulièrement dangereuse, il négociera, à la requête de l'Etat intéressé, un traité spécial additionnel au présent traité, en vue d'accorder à l'Etat menacé une protection adéquate contre le danger auquel cet Etat est exposé. Ce traité spécial prendra la forme d'une Convention militaire, comportant des dispositions détaillées, en vue d'une aide militaire à l'Etat menacé, au cas où ce dernier serait attaqué ».

Si le Conseil, toujours à la majorité des trois quarts, estime que les préparatifs militaires d'une partie excèdent les armements accordés à cette partie, il adressera au Gouvernement intéressé toutes les représentations qu'il jugera opportunes.

Lorsque dans un délai de six mois, ces représentations restent sans effet, le Conseil peut prendre toute mesure jugée équitable et recommander aux

parties contractantes l'application, contre l'Etat dont les armements sont excessifs, des sanctions prévues à l'article 16 du Pacte.

En cas d'une guerre, c'est le Conseil qui décide, dans un délai de 4 jours, au plus, lequel des Etats est l'agresseur. Il statuera à la majorité des 3/4.

Sous réserve de toute autre considération dont le Conseil jugerait convenable de tenir compte, sera réputé agresseur, l'Etat qui aurait violé le territoire de l'autre Etat.

L'assistance pourra prendre la forme d'un blocus économique et financier complet ou d'une action militaire.

Aucun Etat ne pourra être obligé d'envoyer des forces militaires dans un continent autre que celui dans lequel il est situé.

Un barème d'armements prescrits pour chaque partie contractante sera annexé au Traité. Ce barème d'armements sera sujet à révision à l'expiration d'un délai de dix ans, à dater de l'entrée en vigueur du Traité.

Le projet subordonne la garantie à la réduction des armements.

En effet, si l'une des Puissances ayant ratifié le traité n'a pas réduit ses armements, conformément à l'annexe du traité, dans un délai de deux ans, ce traité, -- la garantie donc -- est considéré, à l'égard de la dite Puissance comme nul et non avenu.

Les droits et obligations de ce traité n'entrent en vigueur que lorsque le Conseil aura, à la majorité des trois quarts, certifié que la Haute Partie con-

tractante intéressée a réduit ses armements, conformément à l'Annexe du traité (art. 25 a et b).

La C. P. C. a examiné le projet de lord Robert Cecil, au point de vue militaire, naval et aérien. Elle a formulé les conclusions suivantes :

« La Commission estime, à l'unanimité, que le projet de Lord Cecil ne constitue pas au point de vue militaire, naval et aérien une base solide pour un plan de réduction des armements.

La C. P. C. a estimé que le projet de traité ne donne pas de garanties définies pour une assistance immédiate et effective.

La Commission a reconnu que, sous certaines réserves, « l'idée de combiner des accords particuliers avec des obligations générales est une idée heureuse ».

A la suite de cet avis défavorable de la C. P. C., lord Cecil amenda son projet, en y introduisant quelques modifications, et le présenta encore une fois à la Commission Temporaire Mixte.

Ce second projet autorise la conclusion des accords régionaux défensifs : « Pour mieux assurer le maintien de la paix, les Hautes Parties contractantes pourront conclure des accords à caractère exclusivement défensif, soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre d'entre elles.

Quand la conformité des termes de tels accords avec les dispositions du présent traité et du Pacte est reconnue par le Conseil de la Société des Nations, lesdits accords doivent être considérés comme

complémentaires du présent traité. » (Art I du Texte amendé).

*Projet de Convention d'Assistance Mutuelle
présenté par le Lieutenant-Colonel Réquin*

Un contre-projet fut présenté par un Français, le Lieutenant-Colonel Réquin. Les accords particuliers sont la base même du système d'assistance et ont pour but de constituer des groupements défensifs.

Art. 2 : « Afin de permettre aux Hautes Parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue par l'article premier, les Hautes Parties contractantes pourront conclure soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords créant des groupements dans un but exclusif de défense mutuelle et réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient mutuellement, conformément à l'art. 10 du Pacte, dans des éventualités d'agression qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles ».

En cas d'agression contre un membre d'un groupement défensif les autres membres doivent mettre automatiquement à exécution le plan d'assistance établi entre eux. D'autre part, toutes les parties contractantes sont tenues de fournir aux Membres de ce groupement une assistance générale sous la forme que le Conseil de la S. D. N. recommandera comme la plus efficace. Les Etats signataires doivent communiquer à la S. D. N. les accords conclus et les ré-

ductions des armements qu'ils se proposent à effectuer.

La C. P. C. reconnu, à la majorité des voix — y compris celles des experts britanniques — que le projet Réquin est conforme à la résolution XIV de l'Assemblée et semble fournir une base féconde à l'élaboration d'un projet d'assistance mutuelle conduisant à la réduction des armements.

Projet de Traité d'Assistance Mutuelle

La C. T. M., après avoir examiné les projets qui lui ont été soumis, ainsi que les observations faites par un certain nombre de gouvernements sur la résolution XIV, a élaboré un projet de traité d'assistance mutuelle.

Ce projet fut présenté à la quatrième Assemblée qui le confia à la troisième Commission. Celle-ci a amendé le projet et le renvoya à l'Assemblée. Les délégués n'ayant pas reçu un mandat pour se prononcer sur ce projet, l'Assemblée a adopté, le 29 Septembre 1923 la résolution suivante :

« L'Assemblée, ayant pris connaissance du projet de traité d'assistance mutuelle, préparé par la C. T. M. et amendé par la 3^e Commission à la suite d'un échange de vues en partie personnel, constatant d'une part, que des divergences de vues se sont manifestées au sein de la Commission, d'autre part, qu'un grand nombre de gouvernements n'ont pas encore exprimé leur opinion sur la résolution XIV de la troisième Assemblée, décide de prier le Conseil

de bien vouloir soumettre le projet d'assistance mutuelle à l'examen des gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur ledit projet » (1).

Quoique le Traité d'assistance n'ait pas été adopté, il constitue une phase importante de l'activité de la S. D. N. pour la pacification du monde.

C'est pourquoi nous avons cru utile d'exposer, en bref, les principes fondamentaux de ce projet.

TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE

Le préambule du Traité lie la question de la réduction des armements à celle de la sécurité. La guerre d'agression est déclarée un crime international.

« Les Hautes Parties contractantes affirment que la guerre d'agression constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupable de ce crime ».

L'art. 2 du Traité établit le principe de l'assistance générale ; la victime d'une agression sera assistée, à condition qu'elle se soit conformée aux dispositions du Traité en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements. Le but suprême du Traité est donc la réduction des armements.

Le Traité charge le Conseil du devoir de déclarer dans chaque cas particulier, quel Etat est l'agresseur.

(1) Actes de la IV^e Assemblée. Séances plénières, p. 156.

Notons que les articles 3 et 4 du Traité exigent que les décisions du Conseil soient prises à l'unanimité, ce qui est le grand défaut du système, car il suffit qu'on n'arrive pas à réunir cette unanimité, pour que tout le mécanisme ingénieux de l'assistance générale soit paralysé.

Aux termes de l'art. 5, § 6, l'assistance militaire, navale ou aérienne ne sera pas demandée aux parties contractantes situées dans un continent autre que celui dans lequel les opérations doivent avoir lieu.

Le Traité permet de compléter l'assistance générale par des accords particuliers. L'assistance générale continue à subsister à côté de l'assistance régionale.

Les articles 11, 12 et 13 du Traité concernent la question du désarmement. Les Parties Contractantes s'engagent à faire connaître au Conseil de la S. D. N. les réductions ou limitations des armements qu'elles estiment proportionnées aux sécurités fournies par le Traité général ou par les accords défensifs complémentaires. Le Conseil établira, en tenant compte de ces informations, un plan général de réduction des armements. Ce plan sera soumis à l'examen et à la décision des gouvernements, et, une fois approuvé par eux, formera la base de la réduction, qui devra être effectuée dans un délai de deux ans, à dater de l'approbation du plan en question.

Notons, que le Conseil ne pourra nullement imposer aux Parties contractantes un plan de réduction

des armements. Il se bornera à faire des propositions, que chaque Etat est libre d'accepter ou de rejeter. Une fois le plan adopté, les Parties Contractantes n'auront plus le droit d'augmenter leurs armements réduits, sans le consentement du Conseil.

Le dernier alinéa de l'art. 18 du Traité stipule que les Parties contractantes ne pourront bénéficier des droits prévus par le Traité que lorsque le Conseil aura certifié que ladite Partie a réduit ses armements, conformément à ce Traité, ou a pris les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de cette réduction dans un délai de deux ans.

Aux termes de l'art. 12, les parties contractantes s'engagent à fournir aux délégués militaires, ou autres, de la S. D .N. tous les renseignements sur leurs armements que le Conseil pourrait solliciter ; c'est donc le droit de contrôle accordé au Conseil.

Enfin, l'art. 13 stipule que le plan sera révisé tous les 5 ans.

Discussions et rejet du Projet

Le projet de Traité d'assistance mutuelle n'était qu'un compromis entre deux conceptions politiques. L'une veut désarmer d'abord et voit dans les armées la cause des guerres. L'autre veut pacifier d'abord ; elle veut créer d'abord la sécurité, pour qu'on puisse désarmer après. Les divergences entre ces deux conceptions étaient trop radicales. Le projet de Traité a subordonné la réduction des armements à la garantie préalable, assurée par un traité général, sus-

ceptible d'être complété par des accords particuliers

La thèse anglaise était visiblement sacrifiée au profit de la thèse française.

Aussi a-t-on vu se développer déjà au sein de la troisième Commission une forte opposition.

On a dit que plusieurs dispositions du traité étaient incompatibles avec les principes énoncés dans le Pacte de la S. D. N.

En effet, l'article 8 du Pacte impose aux Membres le devoir de réduire leurs armements, sans leur donner d'autres garanties que celles prévues par le Pacte.

D'autre part, l'art. 8 du Pacte impose à *tous* les Membres de la S. D. N. l'obligation de réduire leurs armements, tandis que le Traité peut n'être adopté que par une partie des membres ; dans ce cas, ce ne sera qu'une solution partielle.

Le traité constitue donc une modification importante du Pacte.

M. Branting (Suède) a apporté les critiques suivantes :

Le projet de Traité ne comporte pas d'engagements précis de réduire les armements ni de plan net de réduction.

Il sort du cadre du Pacte en ce qui concerne l'assistance mutuelle. Il ne correspond pas au système de conciliation et d'arbitrage du Pacte. Il interdit la guerre d'agression, mais ne prévoit pas de moyens d'arriver à une solution du litige au cas où la procédure de conciliation du Pacte aurait échoué.

D'autres délégués ont dit que les garanties ne

conduiront pas au désarmement, mais à de nouveaux conflits.

Finalement, l'ensemble du projet de Traité d'assistance mutuelle fut voté par 15 voix contre 5, avec 5 abstentions.

Les délégués de la France et de la Grande-Bretagne ont voté pour, ceux de l'Italie et du Japon, contre.

Lord Robert Cecil a déclaré au début du débat qu'il n'a pas parlé au nom de son Gouvernement et que les Gouvernements pourraient être consultés ultérieurement.

La valeur du Traité étant forcément contestée la Commission ne pouvait évidemment recommander à l'Assemblée, l'adoption de ce projet. Elle se borna à lui proposer de soumettre le projet à l'examen des Gouvernements.

26 Etats ont répondu. Un petit nombre seulement (Belgique, Chine, Esthonie, France, Tchécoslovaquie, Uruguay) se montraient favorables — non sans quelques réserves — au Traité.

Les autres le rejetèrent. Parmi ces gouvernements se trouvaient celui de la Grande-Bretagne, avec M. Mac Donald comme premier Ministre et Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères.

Dans sa réponse le Gouvernement Britannique fait observer que l'exécution des obligations imposées par le projet en ce qui concerne l'assistance obligerait la Grande-Bretagne, de l'avis de son amirauté, à augmenter l'armement naval au lieu de le diminuer.

Une autre objection est celle que soulève le long délai qui pourra s'écouler avant que les forces mises à la disposition de la S.D.N. puissent entrer efficacement en action contre un Etat agresseur. D'autres objections furent encore formulées.

En conséquence, le Gouvernement britannique conclut que l'adoption du projet de Traité ne peut être recommandée.

Le Gouvernement soviétique jugeait opportun de séparer la question de la limitation des armements de celle d'une organisation internationale destinée à prévenir les guerres.

Les pays les plus divers, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, dénonçaient le projet comme constituant une régression par rapport au Pacte, et comme étant de nature à renforcer la méfiance et à favoriser le retour à la dangereuse politique d'équilibre d'avant-guerre.

En somme, on se rendait compte, avant la réunion de la 5^e Assemblée de l'échec que venait de subir le projet de Traité d'assistance mutuelle. Cependant il a préparé la voie à un autre système, plus complexe et plus efficace : au Protocole de Genève.

CHAPITRE IV

LE PROTOCOLE DE GENÈVE

Le projet de Traité d'assistance mutuelle condamnait la guerre d'agression en la qualifiant de « crime international ».

Mais « à côté de la mesure négative interdisant les guerres d'agression, il aurait fallu créer l'obligation positive de résoudre tous les différends par voie de procédure arbitrale » (1). Cette lacune fut comblée par le Protocole de Genève.

Au mois de Janvier 1924, le parti travailliste, avec M. Mac Donald en tête, prit le pouvoir en Angleterre ; en France, après les élections du 11 mai 1924, le Bloc National céda la place au partis de gauche, avec M. Herriot comme premier Ministre et Ministre aux Affaires Etrangères. Cette situation politique a beaucoup facilité l'entente entre la France et la Grande-Bretagne sur les modalités de la pacification du monde.

Dans son discours du 4 septembre 1924, M. Mac Donald propose qu'une Commission soit désignée

(1) Hans Wehberg : « Le Protocole de Genève », p. 18.

afin d'examiner l'article 36, alinéa 2, du statut de la Cour permanente de Justice internationale, relatif à la clause facultative, en vue de la préciser et compléter.

M. Herriot appuya cette idée. Ce fut le premier pas vers la proclamation du principe de l'arbitrage obligatoire.

Cependant, si M. Mac Donald a attaché une grande importance à l'arbitrage, il a négligé un peu la question de sécurité.

M. Herriot a beaucoup insisté sur le rapport étroit qui existe entre l'arbitrage et la sécurité.

« Notre intérêt — concluait M. Mac Donald, le 4 septembre 1924, — s'attache bien plus à la paix qu'à la création d'un mécanisme de défense. Un mécanisme de défense est facile à constituer, mais, en le constituant, craignez de détruire toute chance de paix. L'œuvre qui incombe à la Société des Nations, c'est de promouvoir les intérêts de la paix. Il faut que le monde s'accoutume à notre existence ; il faut qu'il s'habitue à notre influence ; notre tâche est d'inspirer au monde la confiance dans l'ordre et la justice de la loi, et c'est alors que les pays, grâce à une S.D.N. pourvue d'autorité, grâce à une S.D.N. vers laquelle se tourneront tous les regards, non pas à cause de sa puissance, mais à cause de son esprit de sérénité et de sa justice, pourront poursuivre leurs destinées dans un sentiment de sécurité parfaite, sans que personne ose les effrayer ».

A quoi M. Herriot, premier délégué de la France, répondait le lendemain : « L'arbitrage est nécessaire,

il n'est pas suffisant. C'est un moyen, ce n'est pas un but. Il ne répond pas complètement aux intentions visées à l'art. 8 du Pacte, intentions que je rappelle à mon tour : sécurité et désarmement. Pour nous, Français, ces trois termes : arbitrage, sécurité, désarmement sont solidaires et ces trois mots ne seraient que de vaines abstractions, s'ils ne recouvraient pas des réalités vivantes qui fussent les créations de nos communes volontés.

...L'arbitrage, a dit mon très cher ami Mac Donald, c'est la justice sans passion, et je reconnais là son noble esprit. Oui, mais il ne faut pas que ce soit la justice sans force. Il ne faut pas laisser la force aux mains cruelles de l'injustice.

...Pascal nous a dit — et ces phrases devraient, à mon avis, servir de devise à notre S.D.N. : « La justice sans la force est impuissante. La force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite, parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et, pour cela, faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ».

Il y avait deux conceptions différentes qui ont été conciliées dans la résolution suivante de l'Assemblée du 6 septembre 1924.

« L'Assemblée, prend acte des délibérations des Gouvernements représentés, y voit avec satisfaction la base d'une entente tendant à établir la paix défi-

nitive, et décide : afin de concilier les divergences qui demeurent entre certains des points de vue exposés et, cette conciliation, une fois opérée, de pouvoir faire convoquer dans les délais les plus rapides possibles par les soins de la Société des Nations, une Conférence internationale sur les armements.

1. — La troisième Commission est chargée d'examiner les événements relatifs à la sécurité et à la réduction des armements notamment les observations des Gouvernements sur le projet de traité d'assistance mutuelle, préparé en vertu de la résolution XIV de la Troisième Assemblée, et autres plans préparés et présentés au secrétariat général depuis la publication du projet de traité ainsi que d'examiner les obligations contenues dans le Pacte de la Société, en vue des garanties qu'un recours à l'arbitrage ou une réduction des armements peut nécessiter.

2°. — La première Commission est chargée :

a) D'étudier, en vue d'amendements éventuels, les articles du Pacte relatifs au règlement des différends ;

b) D'examiner dans quelles limites les termes de l'art. 36 §2 du statut de la Cour permanente de Justice internationale, pourraient être précisés, afin de faciliter l'acceptation de cette clause, en vue de renforcer la solidarité et la sécurité des nations du monde, en résolvant, par des voies pacifiques, tous

les différends susceptibles de s'élever entre les Etats » (1).

Sur la base de cette résolution, la première et la troisième Commissions ont élaboré le protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, qui fut présenté à la 5^e Assemblée avec les rapports de MM. Benès et Politis.

Le protocole, composé de 21 articles, fut accueilli avec la plus vive satisfaction par l'Assemblée, dans sa séance du 20 octobre 1924

L'Assemblée recommanda à tous les Membres de la Société de prendre en très sérieuse considération le protocole ; elle décida en même temps d'ouvrir le protocole à la signature des membres qui sont déjà en mesure de le signer et de le laisser ouvert à la signature de tous les autres Etats (1).

Le Conseil était chargé de convoquer une Conférence internationale pour la réduction des armements et de préparer un programme général pour la limitation et la réduction des armements

Nous allons exposer maintenant, grosso modo, le système du Protocole de Genève.

Dans son préambule, le Protocole proclame que la guerre d'agression constitue une infraction à la solidarité internationale et un crime international. Le Protocole abolit donc le droit de guerre offensive :

« Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre

(1) Actes de la cinquième Ass. de la S. D. N. Séances plénières, p. 80.

eux, ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans les cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la S.D.N. selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole » (Art. 2).

On voit que l'art. 2 du Protocole n'abolit pas la guerre offensive entre les signataires seulement, mais aussi celle entre signataires et tout autre Etat qui accepte les obligations du Protocole sur le règlement pacifique des différends.

Le Protocole est donc allé plus loin que le Pacte, car celui-ci n'interdit la guerre d'agression que dans certains cas particuliers.

Le système d'arbitrage

Après avoir proclamé l'abolition de la guerre d'agression, le Protocole a élaboré un système de règlement pacifique de tous les différends pouvant surgir entre Etats.

L'article 3 du Protocole rend obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au § 2 de l'article 36 du Statut de la Cour. D'après son statut la compétence de la Cour est facultative. L'article 36, § 2, du statut de la Cour offre aux Etats la possibilité de rendre cette compétence obligatoire pour toutes, ou quelques-unes seulement, des catégories de litiges d'ordre juridique ayant pour objet :

a) L'interprétation d'un traité ; b) tout point de droit international ; c) la réalité de tout fait qui, s'il

était établi, constituerait une violation d'un engagement international ; d) la nature ou l'étendue de la réparation dûe pour la rupture d'un engagement international.

Dorénavant, la Compétence de la Cour sera obligatoire pour toutes les catégories de litiges que nous venons d'énumérer.

Toutefois, les Etats ne perdent pas la faculté de formuler des réserves compatibles avec l'art. 36 §2 du statut de la Cour en adhérant au Protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920.

Le Protocole impose au Conseil le devoir de ne pas laisser un différend sans règlement. On doit toujours aboutir à une solution. Dans ce but, toute une procédure, est établie par le Protocole.

« Ce mécanisme établi par l'article 4 est un véritable petit chef-d'œuvre juridique. Sans laisser aucune fissure, il prévoit la solution sûre et infaillible d'un différend. A ce point de vue, il comporte un complément nécessaire au Pacte qui, on le sait, a laissé en dehors du règlement par les moyens pacifiques un nombre considérable de différends (1) ».

L'article 4 du Protocole reprend la règle fondamentale contenue dans l'art. 15 du Pacte de la S.D.N., à savoir :

Si un différend entre deux ou plusieurs Etats, signataires du Protocole, échappe à la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice interna-

(1) M. Erich : « Le Protocole de Genève », R.D.I.L.C., p. 517-518.

tionale et ne peut être réglé à l'amiable par des conversations directes, il est obligatoirement porté devant le Conseil de la S.D.N. Le Conseil s'efforce de régler le différend par la voie de la médiation.

Les principes du Pacte demeurent donc intacts. Mais si la médiation du Conseil échoue, l'art. 4, § 1^{er} du Protocole oblige le Conseil d'engager les parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral.

Les parties sont libres de choisir, mais il suffit que l'une des parties demande la procédure arbitrale, pour que cette dernière devienne obligatoire.

Le Comité d'arbitres sera constitué, autant que possible, par l'accord des parties. Si celles-ci ne sont pas entendues sur les divers éléments de l'arbitrage, c'est le Conseil qui règlera les points en suspens.

Si, au contraire, aucune des parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprendra l'examen du différend. Ici encore peuvent se présenter deux cas :

1) Le Conseil réussit à réaliser l'unanimité des voix. Dans ce cas les recommandations du Conseil s'imposent aux parties en litige.

2) Le Conseil ne réussit pas à régler le différend, faute d'unanimité. Dans ce cas il soumettra le différend à l'arbitrage. Il règlera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du Comité d'arbitres, sans même avoir l'obligation de consulter les parties.

Les solutions auxquelles aboutit la procédure du

règlement pacifique des différends s'imposent aux parties avec force obligatoire.

Dans le cas où un Etat manquerait à ses engagements, pris en signant le Protocole, celui-ci prendra des mesures.

Si la résistance est passive, le Conseil procédera d'abord à une pression pacifique, puis proposera des sanctions d'ordre économique et financier pour assurer le respect des engagements pris par les parties (Art. 4, § 6).

Si, par contre, un Etat s'insurge les armes à la main, contre un arrêt de la Cour, ou une sentence arbitrale, ou un rapport du Conseil, il est déclaré agresseur et des sanctions militaires seront prises contre lui. Cependant, quatre groupes de différends internationaux échappent à la procédure pacifique organisée par le Protocole.

Ce sont :

1° Les différends ayant déjà fait, à une époque antérieure à l'entrée en vigueur du Protocole, l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des parties intéressées (Art. 4, al. 5).

2° Les différends ayant pour objet la révision des traités internationaux ou qui mettent en cause l'intégrité territoriale des Etats signataires (1).

(1) Cette exception n'est pas nettement affirmée dans le Protocole. La 1^{re} et la 3^e Commission de la 5^e Ass. ont déclaré que pour des raisons autant politiques que juridiques, ces litiges échapperaient au système d'arbitrage prévu par le Protocole (M. Wehberg).

3° Les différends pouvant surgir à la suite des mesures de guerre, prises par un ou plusieurs Etats, en accord avec le Conseil ou l'Assemblée (Article 4, alinéa 7).

4° Les différends sur des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats (Art. 5).

« L'arbitrage — a dit M. Politis dans son rapport — n'est pas seulement un instrument de Justice. Il est aussi, et surtout, un instrument de paix ».

Les arbitres statuent donc sur la base du droit, mais aussi sur la base de l'équité.

Les articles 7 et 8 concernent les menaces d'agression. Art. 7 : « Dans le cas d'un différend s'élevant entre deux ou plusieurs Etats signataires, ceux-ci conviennent que, soit avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours d'une telle procédure, ils ne procéderont à aucune augmentation d'armements ou d'effectifs qui pourrait modifier la situation fixée par la Conférence pour la réduction des armements prévue à l'art. 17 du présent Protocole ; ils ne procéderont non plus à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend.

Conformément aux dispositions de l'article 11 du Pacte, il est du devoir du Conseil d'examiner toute plainte en violation des engagements ci-dessus qui pourrait lui être adressée par un ou plusieurs des Etats parties au différend. Si le Conseil considère que

la plainte est recevable, il doit, s'il l'estime convenable, organiser des enquêtes et des investigations dans un ou plusieurs des pays intéressés.

Ces enquêtes et ces investigations doivent être faites dans les délais les plus brefs, et les Etats signataires s'engagent à donner toutes facilités pour leur exécution.

Les mesures ainsi prises par le Conseil sont destinées uniquement à faciliter le règlement pacifique des différends et ne doivent préjuger en rien du règlement lui-même.

« Si à la suite de ces enquêtes et investigations, une infraction quelconque aux dispositions du premier alinéa du présent article est établi il est du devoir du Conseil de sommer l'Etat ou les Etats coupables d'infraction de la faire disparaître. Si l'Etat ou les Etats en question ne se conforment pas à cette sommation, le Conseil déclare lesdits Etats coupables d'une violation du Pacte ou du présent protocole et doit décider les mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Pour l'application du présent article, le Conseil prendra sa décision à la majorité des deux tiers ».

En vertu de l'article 8, les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat.

L'article 9 prévoit la constitution de zones neutres entre Etats voisins, toujours dans le but de prévenir les agressions.

Définition de l'agresseur

Pour que les sanctions prévues au Protocole puissent jouer, il fallait établir tout un système pour la désignation de l'agresseur.

Aux termes de l'art. 10 « est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilé au recours à la guerre la violation d'une zone démilitarisée ».

Mais ce qui est difficile ce n'est pas la définition de l'agression, mais la procédure qu'il faut suivre pour désigner l'agresseur.

L'article 10 du Protocole charge le Conseil de désigner l'agresseur à l'unanimité des voix.

Cependant, si cette unanimité fait défaut, un nombre de présomptions est établi pour désigner rapidement et clairement l'agresseur

Ces présomptions nous les trouvons dans l'alinéa 2 de l'article 10.

« Dans le cas d'hostilités engagées est présumé agresseur sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétée par le présent Protocole, — ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui

et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat ; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte ;

2° — Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'article 7 du présent Protocole ».

Si le Conseil n'est pas en état de déterminer, dans le plus bref délai, l'agresseur, même en se servant des présomptions, que nous venons d'énumérer, il doit prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers.

Tout Etat ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

LES SANCTIONS

En vertu de l'art. 10, alinéa final, « le Conseil enjointra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article II du présent Protocole, et tout Etat-signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant ».

Ces sanctions sont les mêmes que celles prévues dans l'article 16 du Pacte, à savoir : économiques, financières et militaires.

Cependant, si, en vertu du Pacte, les sanctions économiques et financières sont seules obligatoires, le Protocole oblige les Etats à appliquer aussi bien

les sanctions militaires, navales et aériennes que celles économiques et financières.

C'est le Conseil seul qui a, d'après le Protocole, qualité de désigner l'agresseur et de déterminer à quel moment on lui appliquera les sanctions. C'est lui aussi qui peut déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions. (Art. 14). Mais, « chaque Etat est juge de la manière dont il exécutera ces obligations » (1).

Dans son article 13, le Protocole permet la conclusion des accords complémentaires. Ces accords doivent être approuvés par le Conseil, ainsi qu'enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations. D'après l'article 15, alinéa 1, tous les frais de guerre et de réparations des dommages doivent être imposés à l'agresseur « jusqu'à la limite extrême de sa capacité ».

Le Protocole et le Désarmement

Les articles 17 et 21 du Protocole touchent la question de la réduction des armements.

En vertu de l'article 17, alinéa 1, une Conférence du désarmement devait se réunir le 15 juin 1925, à condition que le Protocole fût ratifié avant le 1^{er} mai au moins par la majorité des membres permanents du Conseil et dix autres membres de la Société.

Le Conseil devait préparer un programme général pour la réduction et la limitation des armements, et le communiquer aux Gouvernements, au

(1) Discours de M. Benès, Actes de la 5^e Assemblée. Séances de la 1^{re} Commission, p. 131.

plus tard trois mois avant la réunion de la Conférence.

La mise en vigueur du Protocole aura lieu dès que le plan de réduction des armements aura été adopté par la Conférence prévue à l'article 17.

Tout le système de l'arbitrage et de la sécurité n'entre donc en vigueur qu'avec le désarmement.

En outre, si dans un délai à fixer par la Conférence, après l'adoption du plan de réduction des armements, ce plan n'a pas été exécuté, le Protocole devient caduc. En somme le Protocole s'est borné à résoudre le problème de la sécurité, sans avoir élaboré un plan précis pour la réduction des armements.

Et pourtant, c'est le désarmement qui était le véritable but du Protocole de Genève.

Le Protocole fut voté à l'unanimité par la 5^e Assemblée. 14 membres de la Société des Nations l'ont signé. Parmi les signataires se trouvait la France, mais non la Grande-Bretagne. Le Gouvernement travailliste a été obligé de remettre la signature du Protocole à une date ultérieure pour des raisons tenant à la constitution même de l'Empire et aussi pour des motifs d'ordre intérieur.

Etant donné l'importance de l'acte que l'Empire devait signer, le Gouvernement a cru qu'il fallait que le Protocole fut étudié par les gouvernements des Dominions.

D'autre part, le Protocole rencontra une opposition vigoureuse dans la presse conservatrice. L'amirauté s'opposait également à la signature du Protocole.

Tandis que la France se préparait à ratifier le Protocole, le Gouvernement travailliste tomba. Un Gouvernement conservateur prit le pouvoir. Le Ministère des Affaires étrangères fut attribué à M. Austen Chamberlain.

La première conséquence de l'avènement du parti conservateur au pouvoir, fut l'ajournement de la Conférence pour la réduction des armements, Conférence prévue par le Protocole.

M. Chamberlain demanda au Secrétaire général de la Société des Nations de bien vouloir écarter de l'ordre du jour de la session prochaine du Conseil, qui devait se réunir à Rome, le 8 décembre 1924, la question de la préparation du programme général de la réduction des armements, afin que le gouvernement anglais puisse consulter les Dominions et étudier le Protocole.

Les Dominions répondirent tous par un refus d'accepter le Protocole.

L'Union Sud-Africaine le repoussa considérant qu'il n'était pas dans l'intérêt du pays d'assumer de nouvelles obligations autres que celles que le Pacte lui impose.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande se déclaraient contre la compétence obligatoire de la cour permanente. Le Canada repoussa le Protocole à cause de son système de sanctions.

Le cabinet conservateur se retrancha derrière la politique traditionnelle de son pays qui est de ne pas prendre des engagements trop larges et qui pourraient entraîner l'Empire Britannique à intervenir

dans les affaires du monde entier. Aussi, a-t-il, en face des réponses des Dominions et des rapports des experts, défavorables au Protocole, décidé de le rejeter.

Le 12 mars 1925, Sir Austen Chamberlain déclara officiellement que l'Angleterre refusait de signer le Protocole. Il présenta, en même temps, une critique détaillée des dispositions du Protocole.

Le Gouvernement britannique repoussa l'arbitrage en tant qu'universel et obligatoire.

Il estimait que si les auteurs du Pacte n'avaient pas exigé que tout différend fût, à un stade ou à un autre soumis à la procédure d'arbitrage, c'est probablement qu'ils avaient jugé, « comme l'ont jugé par la suite de nombreux Etats Membres de la Société que les objections soulevées par le principe de l'arbitrage universel et obligatoire pouvaient aisément l'emporter sur ses avantages théoriques ».

La déclaration britannique se préoccupait ensuite de « rechercher dans quelle mesure le changement apporté au Pacte par le Protocole est de nature à accroître les responsabilités déjà assumées par les Etats membres de la Société ». Elle concluait que, par le Protocole :

« La Société se trouve appelée à régler de nouvelles catégories de différends : ainsi vont surgir de nouvelles occasions de braver ses décisions, et naturellement aussi de nouvelles occasions d'appliquer des mesures coercitives ; il n'est donc pas surprenant que, en dehors même du problème du désarmement,

la question des sanctions ait dû être longuement traitée dans les clauses du Protocole » (1).

Après avoir rejeté le principe d'arbitrage obligatoire, le gouvernement anglais passe à la critique du système de sécurité du Protocole. Il fait remarquer l'affaiblissement de la Société des Nations par l'existence en dehors d'elle des Etats-Unis, de la Russie et de l'Allemagne. A son avis, le Pacte présente le maximum d'obligations qu'il est en mesure d'assumer. Il ne faut donc pas changer le Pacte ; il faut diminuer les responsabilités des Etats membres de la S.D.N. et non pas les augmenter.

Le gouvernement britannique déclarait qu'à ses yeux, les stipulations du Protocole relatives aux sanctions « suggèrent insensiblement l'idée que l'objet essentiel de la Société n'est pas tant de développer une coopération amicale et une harmonie consciente dans la conduite des affaires internationales que de maintenir la paix en organisant la guerre, et peut-être la guerre sur un plus grand pied ».

Quant au désarmement, nous avons vu que l'article 21 du Protocole faisait dépendre le sort du Protocole de l'exécution du plan de réduction des armements établi par la Conférence réunie à cet effet.

Or, le Gouvernement britannique déclarait ne pas voir comment l'application du Protocole entraînerait à coup sûr le désarmement.

La quatrième partie de la déclaration anglaise

(1) « Le désarmement et l'organisation de la paix ». *Public. de la S. D. N.*, p. 74.

concernait le problème du désarmement. Voici le texte :

« On répondra peut-être que les objections soulevées par le Protocole, quelle qu'en puisse être la valeur, sont plus que contrebalancées par les avantages du désarmement qui résulteraient immédiatement de son acceptation. Mais pourquoi le désarmement devrait-il suivre immédiatement cette acceptation ? Pourquoi le nouveau plan devrait-il réussir lorsque l'ancien a si lamentablement échoué ? Sans doute, il prétend avoir bouché quelques fissures « dans la muraille de protection que le Pacte a élevée autour de la paix du monde ». Mais ce n'est point la possibilité d'une attaque par ces soi-disants points faibles du Pacte qui hante l'imagination de ceux qui hésitent à désarmer. Ils ne doutent pas, en effet, que le Pacte, s'il est fidèlement observé, ne suffise à les protéger, tout au moins, contre une attaque de la part de ceux qui l'ont signé. Ce dont ils doutent, c'est lorsque arrivera le moment critique, si le Pacte sera fidèlement observé. Ou bien quelque membre déloyal de la Société violera ses engagements, ou bien quelque nation de proie en dehors de la Société rejettera brutalement le Pacte et le Protocole et bravera toutes les sanctions qui les protègent. La force matérielle, voilà ce qu'ils craignent, et, seule, la force matérielle au service de leur propre défense pourra, à ce qu'ils croient, leur assurer la sécurité dont ils ressentent le besoin.

« Le Gouvernement de Sa Majesté ne voit point comment le Protocole améliore cette situation. Faut-

il supposer que la « sécurité » promise par le nouveau système sera si complète qu'il ne subsistera aucun armement susceptible d'être utilisé ou improvisé pour des buts offensifs ? Sinon, établira-t-on, entre les Etats qui désirent la paix et ceux qui songent à la guerre l'équilibre des forces en faveur des premiers ? Dans ce cas, d'après quels principes ? Dans le cas contraire, où est le progrès ? Comment les agresseurs sans scrupules seront-ils relativement affaiblis et comment leurs victimes éventuelles seront-elles mises mieux à même de se défendre ?

« Si d'autre part, on envisage le cas particulier d'agresseurs qui sont en dehors de la Société, la faiblesse du Protocole n'apparaît-elle pas d'une façon plus évidente encore ? Les agresseurs qui font partie de la Société sont des traîtres aux yeux de l'humanité. Leur situation morale vis-à-vis de l'opposition qui pourra se manifester à l'intérieur même de leurs frontières se trouvera considérablement affaiblie, tandis que, dans les pays neutres, ils ne trouveront personne pour plaider leur cause. On peut n'attacher qu'une très faible importance pratique à des considérations morales de ce genre ; mais, pourtant, le zèle avec lequel s'exercent les propagandes rivales en temps de crise internationale peut convaincre en tout cas les plus cyniques que la justesse d'une cause compte au moins pour quelque chose. Dans ce cas, des agresseurs qui ne font pas partie de la Société auront sur la conscience un moindre fardeau d'infamie que des agresseurs qui font partie de la Société. En cela, ils seront d'autant plus redoutables. Com-

ment le Protocole traite-t-il ce cas ? Il demande à ces Etats de considérer la situation comme s'ils étaient membres de la Société, d'en accepter les méthodes et de se conformer à ses décisions. S'ils refusent, ils sont considérés comme agresseurs, ils deviennent l'ennemi commun et tous les Etats signataires sont tenus de leur déclarer la guerre. Il se peut qu'ils aient raison, qu'ils n'aient rien à craindre de juges impartiaux. Pourtant, l'orgueil national, dans certains cas peut-être, la conscience de leur force, leur aversion pour l'arbitrage obligatoire, leur méfiance à l'égard de la Société (dont ils ont sans doute déjà refusé de devenir membres), ces raisons peuvent, soit toutes à la fois, soit quelques unes d'entre elles, fortifier leur opposition à toute intervention extérieure. Dans ce cas, le Protocole destiné à assurer la Paix universelle ne pourra qu'étendre le champ de la guerre, et cette possibilité — si elle se réalise — n'améliorera pas les chances d'un désarmement général » (1). Après avoir exposé les critiques que le Gouvernement anglais opposait au Protocole, et son refus de l'accepter, M. Chamberlain proposait la solution suivante : « ... de compléter le Pacte en coopération avec la Société, par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. Il va sans dire que ces accords devront avoir un caractère purement défensif, être conçus dans l'esprit du Pacte et exécutés en étroite harmonie avec la Société des Nations et sous ses auspices ».

(1) Journal Officiel, 1925, p. 449.

C'est sur la base de cette proposition qu'on va élaborer plus tard les accords de Locarno.

Le Protocole ne fut donc pas ratifié, pas plus que les autres projets précédents. Mais il reste un document très important pour la solution du problème de la paix.

CHAPITRE V

LA COMMISSION PRÉPARATOIRE DU DÉSARMEMENT APRÈS L'ÉCHEC DU PROTOCOLE

Le Protocole n'a pas recueilli les ratifications nécessaires pour son application immédiate.

Son échec a prouvé que les conditions de la vie internationale n'étaient pas encore préparées pour une solution complète du problème de la paix. En attendant, la S.D.N. s'attacha à la recherche des solutions partielles pour chacune des directions tracées par la trilogie du Protocole de Genève : arbitrage, sécurité, désarmement. « La réduction (des armements) — lisait-on dans la fameuse résolution XIV — peut s'opérer soit sous la forme qui serait la plus souhaitable d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers, mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays ».

C'est dans le cadre de cette résolution qu'on a élaboré en 1925, les « accords de Locarno ». C'était un traité particulier conclu entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. Les parties contractantes garantissaient individuellement le maintien du statu quo territorial entre l'Allemagne et la Belgique, et l'Allemagne et la France.

Elles s'engageaient de ne recourir en aucun cas à la guerre. Le règlement pacifique de tout litige entre les parties contractantes était prévu par le Traité sous forme obligatoire.

Ces accords ont été signés à Locarno, le 16 Octobre 1925. Ils n'ont cherché à résoudre que le problème de l'arbitrage et celui de la sécurité. La question des armements fut écartée.

Lors de l'Assemblée, les Membres de la S.D.N. donnèrent leur entière adhésion aux accords de Locarno. L'Assemblée demandait au Conseil de porter son attention sur la question de la limitation des armements. Voici la résolution qui fut adoptée par l'Assemblée, le 25 septembre 1925.

« L'Assemblée, prenant acte des déclarations produites devant le Conseil et l'Assemblée de la S.D.N. au sujet du Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux, et du fait que ledit Protocole n'a pas recueilli jusqu'à présent les ratifications nécessaires pour recevoir une application immédiate ;

« Convaincue que le besoin actuel le plus pressant est le rétablissement de la confiance mutuelle entre les nations ;

« Proclamant à nouveau que la guerre d'agression doit constituer un crime international ;

« Voit avec faveur l'effort fait par certaines nations pour atteindre ces buts par la conclusion de conventions d'arbitrage et de traités de sécurité mutuelle conçus dans l'esprit du Protocole (arbitrage, sécurité, désarmement) ;

« Constate que de tels accords ne doivent pas nécessairement être limités à une région restreinte mais peuvent s'appliquer au monde entier ;

« Exprime le désir que, après le dépôt de ces conventions et traités à la S.D.N., le Conseil les étudie afin de faire un rapport à la septième Assemblée sur les progrès que ces pactes auront fait faire à la sécurité générale ;

« S'engage à nouveau à travailler à l'établissement de la paix par la sûre méthode de l'arbitrage, de la sécurité et du désarmement ;

« Et s'inspirant de l'article 8 du Pacte, invite le Conseil à procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une conférence en vue de la réduction et la limitation des armements, afin que, lorsque du point de vue de la sécurité générale des conditions satisfaisantes auront été assurées — comme il est prévu dans la résolution XIV de la troisième Assemblée — ladite conférence soit convoquée et la réduction et la limitation générale des armements puissent être réalisées ».

C'est en vertu de cette résolution que fut constituée la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement.

Cette Commission est composée :

a) De représentants des Etats membres du Conseil ;

b) De représentants des pays qui se trouvent, vis-à-vis du problème du désarmement, dans une si-

tuation spéciale, par suite de leur position géographique, et ne sont pas représentés d'une autre façon à la Commission.

Tout Etat non représenté à la Commission a le droit de présenter des mémoranda sur les points qui le préoccupent particulièrement. La Commission peut inviter à collaborer à ses travaux pour des questions spéciales, tout Etat qui, à son avis, y est particulièrement intéressé.

Elle a la faculté de s'assurer la collaboration et l'avis des organismes compétents de la Société des Nations qui peuvent à leur tour, lui présenter, de leur propre initiative, toutes suggestions qui leur paraîtraient utiles.

Pour tout ce qui concerne l'aspect militaire, naval et aérien des questions à l'étude, cette collaboration se fait avec la Commission permanente consultative, pour les questions économiques, avec une Commission spéciale dite « Commission mixte » constituée de deux membres de chacune des organisations économique, financière, et du transit et où le groupe patronal et le groupe ouvrier du Bureau International du Travail sont représentés.

La Commission préparatoire a créé deux sous-commissions :

1. — La Sous-Commission A (militaire), composée d'un expert militaire, d'un expert naval et d'un expert aérien pour chacun des pays représentés à la Commission préparatoire ;

2. — La Sous-Commission B (économique),

composée d'un représentant de chaque délégation à la Commission préparatoire.

Notons, qu'au lendemain de l'Assemblée 1924 le Conseil de la S. D. N. décida de constituer un « Comité du Conseil » en vue de la préparation de la Conférence pour la réduction des armements.

Pour aider ce comité dans l'œuvre de coordination et de distribution du travail entre les divers organismes de la Société, une « Commission de coordination » fut instituée.

Cette Commission était composée de la manière suivante :

a) Le Comité du Conseil (dix membres), assisté de :

b) Le Président et un membre ou, éventuellement, deux membres de chacune des trois organisations économique, financière et du transit (six membres) ;

c) Six membres désignés par la Commission permanente consultative ;

d) Deux membres du groupe patronal et deux membres du groupe ouvrier du Conseil d'administration du Bureau International du Travail désignés par lui ;

e) Eventuellement, un certain nombre d'experts juristes et autres désignés par le Conseil.

Les Travaux de la Commission Préparatoire

Le Programme de travail de la Commission préparatoire fut élaboré par le Comité du Conseil. Celui-ci avait été saisi de trois séries de questions : l'une proposée par Lord Cecil, représentant de l'Empire Britannique, l'autre par M. Paul Boncour, représentant de la France, la troisième par M. Cabian, représentant de l'Espagne.

Sur ces bases le Comité établit un questionnaire qui devint le programme initial de travail de la Commission préparatoire.

Question I. — Que faut-il entendre par armements ?

a) Définition des divers éléments militaires, économiques, géographiques, etc..., dont dépend la puissance d'un pays en temps de guerre ;

b) Détermination et propriétés particulières des divers éléments constituant les armements d'un pays en temps de paix ; diverses catégories d'armements (militaires, navals, aériens, modes de recrutement, d'instruction, organisations susceptibles d'une utilisation militaire immédiate, etc...).

Question II. — a) Est-il possible de limiter les armements de guerre éventuels d'un pays ou bien les mesures de désarmement ne doivent-elles viser que les armements de paix ?

b) Que faut-il entendre par réduction ou limitation des armements ?

Formes diverses que cette réduction ou cette limitation peuvent revêtir pour les forces de terre, de mer et de l'air ; avantages ou inconvénients de chacune des différentes formes ou méthodes, par exemple :

Diminution des grandes unités du temps de paix ou des effectifs qui les composent, et du matériel dont elles sont dotées, ainsi que d'effectifs quelconques immédiatement mobilisables ; diminution de la durée du service actif, diminution des matériels de guerre, diminution des dépenses de défense nationale, etc...

Question III. — Quelles règles peut-on suivre pour comparer les armements d'un pays avec ceux d'un autre, par exemple : nombre d'effectifs, période de service, matériels, dépenses, etc. ?

Question IV. — Y a-t-il des armements « offensifs » et des armements « défensifs » ?

Existe-t-il une méthode permettant de se rendre compte si une certaine force est organisée dans un esprit purement défensif (quelque soit le mode d'emploi qui puisse en être fait en temps de guerre) ou si, au contraire, elle est constituée dans un esprit d'agression ?

Question V. — a) D'après quels principes serait-il possible d'établir des proportions entre les

armements qui pourraient être attribués à chaque pays en tenant compte, notamment : du nombre d'habitants ; des ressources ; de la situation géographique ; de la longueur et nature des communications maritimes ; de la densité et du caractère des chemins de fer ; des frontières vulnérables et grands centres vitaux, proches des frontières ; des délais nécessaires et variables suivant les Etats, pour transformer les armements de paix en armements de guerre ; du degré de sécurité que celui-ci, en cas d'agression, pourrait recevoir en vertu, soit des dispositions du Pacte, soit des engagements particuliers contractés envers lui ?

b) Peut-on aider à la détermination de la réduction des armements en examinant la possibilité de rechercher les procédés propres à faciliter la mise en œuvre requise au moment où se produirait une agression, du mutuel appui économique et militaire prévu à l'article 16 du Pacte ?

Question VI. — a) Y a-t-il moyen de distinguer entre avions civils et militaires ? S'il est impossible de faire une telle distinction, comment peut-on estimer la valeur militaire d'avions civils en évaluant la force aérienne d'un pays ?

b) Est-il possible ou désirable de donner suite aux conclusions sub a) par rapport aux pièces de rechange d'avions et de machines ?

c) Peut-on attribuer une valeur militaire aux flottes de commerce en évaluant la force navale d'un pays ?

Question VII. — Si l'on admet que le désarmement dépend de la sécurité, à quel point peut-on réaliser le désarmement régional comme suite à la sécurité régionale ? Ou doit-on dire que tout projet de désarmement est irréalisable, à moins qu'il ne soit d'une étendue générale ? Si le désarmement régional est réalisable, peut-on arriver par cette voie au désarmement général ?

Au cours des travaux de la Commission préparatoire diverses questions furent soulevées qui nécessitèrent de nouveau l'intervention du Comité du Conseil.

Trois propositions furent présentées par les délégations française, polonaise et finlandaise.

La proposition française avait pour but :

1. — De mettre à l'étude les méthodes ou règlements propres à faciliter la réunion du Conseil, en cas de guerre ou menace de guerre.

2. — D'accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte.

3. — D'étudier la procédure permettant l'élaboration rapide des recommandations d'assistance militaire prévue à l'article 16 du Pacte, ainsi que les mesures qu'il serait possible de prendre en cas de conflit pour empêcher les hostilités ;

4. — D'étudier la réglementation qui permettrait éventuellement au Conseil d'apporter rapide-

ment à l'Etat attaqué les secours d'ordre économique et financier qui pourraient lui être nécessaires.

La proposition polonaise tendait à faire examiner l'organisation spéciale de l'assistance régionale.

La proposition finlandaise visait à organiser par avance l'assistance financière à certains Etats qui se trouvent plus particulièrement exposés au danger d'agression.

La Commission préparatoire a tenu une session à Genève, du 21 Mars au 26 Avril 1927. Elle eut à sa disposition une abondante documentation fournie par ses Sous-Commissions.

La C. P. D. a mis à l'étude un projet de convention qui pourrait servir de base aux délibérations d'une conférence internationale. Deux projets de convention furent déposés : l'un par Lord Cecil, délégué britannique, l'autre par M. Paul Boncour, délégué de la France.

Trois chapitres du projet britannique visaient respectivement les armements terrestres, navals et aériens. Le chapitre relatif aux armements terrestres était ainsi caractérisé par Lord Cecil :

« L'article 5 pose le principe général que la limitation des armements doit être effectuée principalement par la limitation du montant des effectifs et explique en quelques mots qu'on entend par là les troupes qui, dans un certain délai, — laissé en blanc, mais qui est une très courte période, — peuvent être envoyés sur le front de combat. Là, je comprends très bien qu'il puisse y avoir des divergences d'opinions. Le gouvernement britannique a été né-

cessairement guidé dans une certaine mesure par ses conseillers techniques ; mais c'est une question qui, je l'espère, sera susceptible d'être réglée sans grande difficulté ».

Quant au désarmement naval, Lord Cecil caractérisait ainsi le chapitre qui le traitait :

« Là, nous avons simplement adopté, provisionnellement en tout cas, puisque nous en avons déjà discuté, la méthode de limitation par catégories, celle qui a été adoptée dans le traité de Washington. Je ne crois pas nécessaire de m'expliquer davantage, la question étant très connue de tous ceux qui ont eu à s'en occuper. Je suis personnellement convaincu qu'un accord de cette sorte est presque essentiel pour une grande Puissance navale.

Mais il est possible que quelque autre solution soit préférable pour d'autres pays. En tous cas, la chose qui me semble vitale, en ce qui concerne ces articles, est que chacun connaisse dès le début avec quels armements navals des autres pays il a à compter ».

Le projet français — présenté par M. Paul-Boncour — était accompagné de dix tableaux annexes fixant le détail des limitations à effectuer par la future conférence.

Une limitation de la durée du service était stipulée. Un maximum était fixé au tonnage des navires et au calibre des canons.

Les Etats contractants devaient s'engager à ne pas dépasser pour leurs budgets militaires, les chiffres figurant dans les tableaux annexes.

En somme il y avait là deux conceptions différentes qui caractérisaient les deux projets : tandis que l'un soutenait le principe de l'interdépendance des armements, l'autre voulait faire étudier séparément la réduction des armements navals et celle des armements terrestres. Tandis que l'un voulait tenir compte du « potentiel de guerre » de chaque Etat, l'autre se contentait d'appliquer le principe d'une réduction aux effectifs et aux matériels de guerre.

La Commission s'est efforcée d'établir un texte unique pouvant servir de base à une discussion en deuxième lecture. Mais il n'a pas été possible, à cause des divergences de vues, d'aboutir à la rédaction d'un texte unique.

C'est pourquoi on elabora un projet de convention qui contenait, chaque fois qu'il n'a pas été possible de réaliser l'unanimité, le texte des diverses propositions qui ont été présentées.

La IV^e session de la Commission préparatoire s'est ouverte, à Genève, le 30 Novembre 1927, sous la présidence de M. Loudon, délégué des Pays-Bas.

Une délégation de l'U. R. S. S., avec M. Litvinov en tête, participait à ces travaux.

Après avoir indiqué que les conditions du régime capitaliste ne permettent pas d'écarter les causes des conflits armés, M. Litvinov a proposé l'abolition complète de toutes les forces de terre, de mer, et des airs.

Les propositions de l'U. R. S. S. furent ren-

voyées à la V^e session de la Commission préparatoire (1).

Le 30 Novembre 1927, la Commission préparatoire a constitué un « Comité d'Arbitrage et de Sécurité ». Ce Comité était mis à la disposition de la Commission préparatoire et avait pour mission de poursuivre, sur ses indications, l'étude des mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour pouvoir fixer le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas dans un contrat international de désarmement.

Le représentant des Etats-Unis à la C. P. a déclaré qu'il n'était pas en mesure de prendre part aux travaux de ce Comité, mais que son gouvernement avait l'intention et le désir d'examiner les propositions que ce Comité pourrait faire. Une déclaration analogue fut faite par le représentant de l'U.R.S.S., qui a même envoyé un « observateur » au Comité d'Arbitrage et de Sécurité.

La 6^e session (2) de la Commission préparatoire se réunit à Genève le 15 Avril 1929.

Il fallait discuter le projet de la délégation de l'U. R. S. S. qui préconisait une réduction immédiate de 50 % de tous les effectifs et armements.

Le Comte Bernstorff, représentant de l'Allemagne, a exprimé le désir de voir la Commission pro-

(1) Nous traitons cette question dans un chapitre suivant.

(2) Pour l'étude de la V^e session de la C. P. D., voir notre chapitre sur « l'U.R.S.S. et le désarmement ».

céder à un examen approfondi du projet soviétique. Le délégué français, M. Massigli, critiquait le projet russe comme n'ayant aucune base pratique. On disait qu'une solution mathématique du problème de la réduction des armements est impossible.

On finit par renvoyer le projet russe à la Conférence générale du désarmement.

M. Gibson, représentant des Etats-Unis, a fait, le 22 Avril 1929, au nom de son gouvernement, des déclarations très importantes :

« Au cours de la 3^e session de la Commission préparatoire du désarmement, la délégation française a présenté une méthode qui essayait de combiner ses propositions *primitives* concernant le tonnage global avec la méthode du tonnage par catégorie. D'après cette méthode, un tonnage global était fixé pour chaque nation, et ce tonnage global était divisé entre les diverses catégories de navires, d'après des tonnages spécifiés. Si je ne me trompe, certaines modifications ont été suggérées, au cours de discussions officieuses, afin que le tonnage affecté à chaque catégorie puisse être augmenté d'un certain pourcentage, à fixer d'un commun accord, cette augmentation étant transférée de toute autre catégorie, ou catégories, non fixées par des dispositions conventionnelles antérieures.

Dans l'espoir de faciliter un accord général en ce qui concerne les armements navals, mon gouvernement est disposé à accepter la proposition française comme base de discussion ».

Et plus loin : « Mon gouvernement est prêt à

accepter des chiffres peu élevés — et je puis même dire qu'il le désire vivement — car il croit essentiellement, que les besoins d'ordre naval présentent un caractère relatif, c'est-à-dire que ce dont nous pouvons avoir besoin pour notre défense dépend principalement de l'importance des marines d'autres pays » (1).

Le 26 Avril, M. Gibson a déclaré que son gouvernement renonçait à faire entrer en ligne de compte les réserves instruites dans le calcul des effectifs.

On a cru que ces déclarations constituaient un pas en avant vers la solution du problème du désarmement.

M. Politis, en prononçant la clôture des débats de la C. P. D., le 8 Mai 1929, a précisé que la 6^e session de celle-ci était simplement suspendue puisqu'elle a dû ajourner des parties essentielles. Cette session reprendra dès qu'un accord naval aura été préparé.

(1) L'Europe Nouvelle, N° 588, p. 650.

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME DU DÉSARMEMENT EN DEHORS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le Pacte Briand-Kellog et le problème du désarmement

A la suite de longues discussions, qui s'étaient engagées entre les grandes puissances au sujet d'une proposition de M. Briand, et d'un projet de M. Kellog, un Pacte de renonciation à la guerre fut solennellement signé le 27 août 1928, à Paris.

Le Pacte est très court ; il ne comprend qu'un préambule et trois articles.

Deux principes sont à sa base :

Premièrement, les Parties contractantes condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends nationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

Secondement, les Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être cherché que par des moyens pacifiques.

Quelle est l'importance du Pacte de Paris pour la solution du problème du désarmement ?

Pendant la 6^e session de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, M. Gibson, représentant des Etats-Unis, a fait remarquer que le Pacte de Paris a initié une conception nouvelle des relations internationales où les armements excessifs ne se conçoivent plus.

D'autres, au contraire, disaient, qu'après tout, le Pacte de Paris n'est qu'une déclaration de principes dénuée de toute efficacité pratique.

Voici ce que dit à ce propos M. Politis : « C'est par une exagération voulue, afin de mieux frapper les imaginations, que l'on a dit que le Pacte de Paris a mis la guerre hors la loi. En réalité, il se borne à proclamer un principe, mais de ce principe il n'organise pas l'application et ne prescrit pas la sanction. La véritable mise de la guerre hors la loi réclamerait tout un ensemble de dispositions qui, jusqu'ici, font défaut.

« Le Pacte de Paris n'accompagne pas l'interdiction de la guerre de toutes les garanties requises par une organisation complète de la paix : il indique la substitution nécessaire, à l'emploi de la force, des moyens pacifiques de règlement des conflits, mais de ces moyens il ne prévoit pas l'organisation et n'en assure pas l'efficacité, puisqu'il ne rend pas l'arbitrage obligatoire. Dès lors, faute de donner aux Etats en litige la certitude d'une solution définitive, l'engagement de ne pas recourir à la guerre risque, dans les cas extrêmes, de devenir précaire.

« D'autre part, le Pacte de Paris n'établit aucun système d'assistance ni de sanctions, de telle sorte que, devant, comme par le passé, compter en définitive, pour leur défense, sur leurs propres forces, les Etats dont la sécurité n'est pas, à leur gré, suffisamment garantie, ne pourront pas dès maintenant consentir à réduire leurs armements autant que s'ils avaient reçu la promesse d'une assistance efficace en cas d'agression non provoquée ». (1)

L'U.R.S.S. et le désarmement

La IV^e session de la Commission préparatoire de la Conférence pour la réduction des armements s'est ouverte, à Genève, le 30 novembre 1927, sous la présidence de M. Loudon, délégué des Pays-Bas. L'U.R.S.S. y était représentée par une délégation. Dans la séance du 30 novembre, M. Litvinov, le chef de cette délégation, donna lecture d'une longue déclaration.

Après avoir rappelé que « dans les conditions du régime capitaliste, il n'y a pas de raison de croire qu'on puisse écarter les causes de conflits armés », M. Litvinov donna un bref aperçu historique des travaux de la Société des Nations consacrés au problème du désarmement.

« Le monde ne voit — dit-il — jusqu'à présent aucune réalisation, fut-ce partielle, des promesses

(1) M. Politis, « Le Pacte de Paris et le problème du désarmement » dans « L'esprit international », N^o 12, p.533.

solennelles de la S. D. N. qui, dans son activité, a évité systématiquement de poser pratiquement la question du désarmement ».

Ensuite, M. Litvinov a exposé un plan de désarmement général et complet. Le gouvernement soviétique propose « l'absolution complète de toutes les forces armées terrestres, navales et aériennes ».

Pour le réaliser le gouvernement de l'Union propose les mesures suivantes : 1° Licenciement de tous les effectifs armés de terre, de mer et des airs et leur interdiction sous quelque forme que ce soit.

2° Destruction de toutes les armes, munitions, de tous les moyens de combat chimiques, de tous les autres moyens d'armement et des engins de destruction, soit dans les unités, soit dans les magasins généraux ou militaires.

3° Démolition complète de tous navires de guerre et aéronefs militaires.

4° Cessation de l'appel des citoyens pour l'instruction militaire soit dans les armées, soit dans les organisations civiles.

5° Législation pour l'abolition du service militaire obligatoire, volontaire ou par recrutement.

6° Législation interdisant l'appel des réserves instruites.

7° Démantèlement des forteresses et destruction des bases naavles et aériennes.

8° Démolition des usines de guerre spéciales et

de l'outillage de production militaire dans les usines de l'industrie générale.

9° Suppression d'allocation de dépenses pour les buts de guerre dans les budgets de l'Etat ou des institutions publiques.

10° Abolition des ministères de la guerre, de la Marine et de l'Aviation militaire, suppression des Etats-Majors, des directions, établissements et institutions militaires de toutes sortes.

11° Interdiction par voie législative de toute espèce de propagande et d'instruction militaire parmi les populations, ainsi que de toute éducation militaire de la jeunesse par les organisations de l'Etat et les Sociétés publiques.

12° Interdiction législative des brevets d'invention pour toutes sortes d'armements et de moyens de destruction, ceci afin d'empêcher que ce genre d'inventions soit stimulé.

13° Promulgation de lois selon lesquelles la violation des clauses susmentionnées serait considérée comme un crime grave contre l'Etat.

14° Suppression ou modification appropriée de tous les actes gouvernementaux ou intergouvernementaux qui contrediraient les propositions précitées.

Ce plan pourrait être réalisé par étapes successives, dans un délai de 4 ans.

La proposition russe rencontra une vive opposition. M. Paul Boncour, délégué français, a prononcé le même jour un discours qui était une réponse à M. Litvinov.

« Ce qui, à notre avis, dit M. Paul-Boncour, fait la valeur historique de la S. D. N., c'est que, précisément, elle est partie d'une base absolument différente, c'est qu'elle a lié le problème du désarmement au problème de la sécurité, c'est qu'elle a subordonné et proportionné les réductions d'armements au minimum compatible avec la sécurité nationale d'abord, mais aussi avec les engagements internationaux conclus en vue d'une action commune.

« ...Ce qui crée notre difficulté, ce qui crée notre lenteur, ce ne sont pas tant les difficultés techniques, c'est le manque d'esprit international ».

Après avoir qualifié les méthodes, proposées par M. Litvinov de trop simplistes, M. Paul-Boncour de dire : « Il restera que, même en supposant un désarmement total, s'il n'y a pas un organisme international chargé de la sécurité, s'il n'y a pas une force internationale chargée d'assurer cette sécurité, s'il n'y a pas un droit international — celui-là même que nous nous efforçons de construire ici — une nation puissante, à population nombreuse, à outillage économique important, aura toujours, le jour où il lui plaira, le moyen d'imposer sa volonté à la petite nation également désarmée mais inégalement ou-

tillée et nombreuse pour résister à l'attaque dont elle serait l'objet » (1).

Après les discours de MM. Paul-Boncour, Benès, Politis, les propositions de l'U.R.S.S. furent ajournées jusqu'à la V^e session de la Commission préparatoire.

Le 15 février 1928, un projet détaillé d'une convention de désarmement complet, général et immédiat fut adressé par le gouvernement de l'U.R.S.S. au Secrétaire général de la S. D. N.

Ce projet fut soumis à la V^e session de la Commission préparatoire (mars 1928) et défendu par M. Litvinov.

Ce projet est composé de 5 chapitres et de 63 articles.

Le chapitre premier contient les principes du désarmement concernant les effectifs.

Le chapitre II contient les dispositions principales concernant la destruction du matériel.

Le chapitre III est consacré à l'organisation de la protection.

Le chapitre IV expose les principes d'un contrôle basé sur une large réciprocité et sur une publicité entière.

Le dernier chapitre contient des indications pour la conclusion de conventions complémentaires sur diverses questions se rapportant au désarmement, pour la procédure de ratification des conventions ou la solution des questions relatives à sa violation.

(1) L'Europe Nouvelle, 11 février 1928, p. 187-188.

La proposition Soviétique fut soutenue par les délégations turque et allemande. Les autres délégations ont vivement critiqué le projet.

Le représentant de la France, le comte Clauzel, fait remarquer que le projet Litvinov est incompatible avec l'art. 8 du Pacte de la S. D. N. qui ne parle que d'une limitation des armements compatible avec la sécurité des Etats.

Lord Cushendun, représentant de l'Angleterre, croit que le but de la délégation Soviétique est plutôt de saboter l'activité de la Société des Nations que d'aider au désarmement.

Finalement, la Commission a repoussé le projet soviétique.

M. Litvinov, après avoir constaté la résistance que rencontre son projet de désarmement intégral, présenta à la commission un projet de désarmement partiel, par une réduction immédiate des effectifs militaires et navals.

La Commission ajourna l'étude de ce nouveau projet.

LE DÉSARMEMENT NAVAL

La question du désarmement naval présente beaucoup moins de difficultés que celle du désarmement terrestre, car il est beaucoup plus facile de fixer une unité de comparaison navale que de trouver une unité de comparaison pour les forces terrestres. C'est pourquoi on s'est avancé un peu plus loin dans le domaine du désarmement naval que dans celui des armements terrestres.

La Conférence de Washington

Par un message d'août 1921, le Président Harding a proposé la réunion à Washington d'une grande Conférence groupant la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et la Chine. Le but de cette conférence était de discuter le problème de la limitation des armements en même temps que les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient.

Voici le texte de ce message :

« Le Président est profondément satisfait de la cordialité avec laquelle les Puissances intéressées ont répondu à la suggestion qu'il a émise au sujet d'une Conférence où l'on discutera la limitation des armements en même temps que les problèmes du

Pacifique et de l'Extrême-Orient. Le monde du travail chancelle sous un fardeau si lourd qu'il est de toute nécessité de réduire les grandes charges financières des Etats et il est vain de rechercher la stabilité et de songer à garantir la justice sociale, la sécurité et la paix, tandis que les dépenses improductives brisent l'effort de sa juste récompense et détruisent toute espérance raisonnable des progrès.

Les énormes dépenses nécessitées par les rivalités d'armements constituent manifestement une grande part des charges qui pèsent sur les entreprises et la prospérité nationale, et ces dépenses extravagantes qu'il serait facile de réduire ne sont pas impossibles à justifier au point de vue économique, mais elles constituent une menace constante à la paix du monde et non une garantie de sa conservation, et, cependant il me semblerait qu'il n'y a pas de raison de s'attendre à un arrêt de l'accroissement de ces dépenses à moins que les puissances les plus grandement intéressées ne trouvent une base satisfaisante pour un accord qui assure cette limitation.

Nous croyons que le moment est venu pour ces puissances d'aborder ce sujet directement et en conférence. S'il est naturel que, dans une discussion sur la limitation des armements, la question des armements navals occupe la première place, nous avons pensé, d'autre part, qu'il ne convenait pas d'exclure les problèmes relatifs aux armements d'une autre nature, de telle façon que toutes les mesures susceptibles d'alléger les charges financières puissent être examinées ainsi qu'il convient. Peut-

être trouvera-t-on aussi qu'il serait utile de formuler des propositions grâce auxquelles on organiserait un contrôle efficace des nouvelles méthodes de guerre ; cependant, il est tout à fait clair qu'il ne saurait y avoir dans le monde aucune garantie définitive de tranquillité s'il ne s'y manifestait point un réel désir de paix, et il est bien certain que le projet de réduire les armements n'aurait aucune chance de succès, si cette volonté pacifique ne trouvait son expression dans un constant effort en vue d'écarter tous les cas de mésentente et de rechercher un terrain d'accord, aussi bien en ce qui concerne les principes que leur application.

Le gouvernement des Etats-Unis souhaite ardemment que, par un échange de vues, et grâce aux facilités que permettra la Conférence, il devienne possible de résoudre les problèmes du Pacifique et d'Extrême-Orient dont l'importance est indiscutée.

Le gouvernement américain espère qu'un accord sur ces questions qui affectent des intérêts internationaux contribuera à créer une amitié durable entre les nations qui prendront part à la Conférence. »

La Conférence s'ouvrit le 12 Novembre et fut close le 6 février 1922.

Nous laisserons de côté les problèmes du Pacifique et de l'Extrême-Orient pour nous occuper exclusivement de la question de la limitation des armements.

Le programme de la Conférence a subdivisé la question des armements en 3 chapitres :

1^{er} Limitation des armements navals.

2° Mesures à prendre pour contrôler les nouveaux procédés de guerre.

3° Limitation des armements terrestres.

On a demandé que la France procède à son désarmement sur terre.

M. Briand demanda que la conférence n'intervînt pas dans la limitation des forces terrestres de la France en raison des suspicions et des craintes qui subsistent en France à l'égard de l'Allemagne. Quoique lord Balfour insista, au nom du gouvernement anglais, sur la nécessité du désarmement terrestre de la France, la question des armements terrestres avait définitivement disparu du programme de la Conférence.

Après avoir écarté la question des armements terrestres, on arriva aux armements navals. Pour ces derniers on aboutit à un accord.

Les Puissances contractantes ont convenu de limiter leur armement naval (Art. 1).

L'article 4 du traité a fixé le tonnage total des navires de ligne pour chacune des Puissances contractantes, à savoir : pour les Etats-Unis, 525.000 tonnes ; pour l'Empire britannique 525.000 tonnes ; pour la France, 175.000 tonnes ; pour l'Italie, 175.000 tonnes ; pour le Japon, 315.000 tonnes. La proportion adoptée était donc la suivante : 5, 5, 3, 1,75, 1,75.

On convint de détruire un certain nombre de capital ships en service ou sur le chantier. Aucun navire de ligne ne devait dépasser 35.000 tonnes et

ne pouvait pas porter de canons d'un calibre supérieur à 16 pouces (406 millimètres).

Etait limité aussi le tonnage total des navires porte-aéronefs.

Quant aux navires légers, la Conférence de Washington a laissé la latitude d'en construire autant qu'on voudra, mais on prit une décision importante quant au tonnage maximum de ces navires pris individuellement. En effet, en vertu de l'article II du traité aucun navire, en dehors des capital ships, ne devait dépasser 10.000 tonnes et son armement ne devait pas comprendre de canons d'un calibre supérieur à 8 pouces (203 millimètres).

De vifs débats s'engagèrent autour de la question des sous-marins.

La Grande-Bretagne, d'accord avec les Etats-Unis, demanda l'abolition des sous-marins. On les a qualifiés de « peste des mers ».

M. Albert Sarraut, chef de la délégation française, répondait :

« Le Gouvernement français ne peut consentir à accepter ni l'abolition des sous-marins, ni une réduction du tonnage total des sous-marins qu'il considère comme le minimum irréductible nécessaire pour assurer la sécurité de son territoire, ni une limitation du tonnage individuel des sous-marins ». (1).

Finalement, on a décidé de ne pas limiter le

(1) Léon Archimbaud : « La Conférence de Washington », p. 135.

tonnage de la flotte de navires auxiliaires et de sous-marins.

La course aux armements navals arrêtée ; une proportion du tonnage total de navires de ligne et des porte-aéronefs fixée pour chacune des Puissances contractantes ; tonnage maximum établi pour les navires de ligne, et même pour les navires légers — tel est le bilan positif de la Conférence de Washington.

Cependant elle appelle de nombreuses critiques. En effet, le Traité de Washington n'a limité que certaines catégories de forces navales, en laissant des armements considérables aux puissances contractantes. La course aux armements navals restait donc possible. En outre le Traité n'était conclu qu'entre un nombre restreint de puissances. Tous ces défauts ont pu amener M. Léon Archimbaud à écrire : « La Conférence de Paris devait faire la paix ; elle ne l'a pas faite. La Société des Nations devait garantir la paix ; elle ne l'a pas garantie. La Conférence de Washington n'a guère été plus heureuse » (1).

Elle a eu cependant son utilité : elle a réalisé un progrès pour la solution du problème des armements. Elle a aussi préparé la voie aux futures conférences pour la limitation et la réduction des armements.

La Conférence tripartite

Après la Conférence de Washington, le mouve-

(1) L. Archimbaud : « La Conférence de Washington », p. 29.

ment vers le désarmement naval se ralentit pendant un certain temps. En 1925 fut instituée la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement.

Tandis que cette Commission, nommée par la Société des Nations, se réunit à Genève, en 1927, pour continuer ses travaux, le Président Coolidge a pris l'initiative d'une Conférence des cinq puissances signataires du Traité de Washington.

Le 10 février, M. Coolidge, avait demandé aux gouvernements britannique, français, italien et japonais s'ils étaient disposés à donner à leurs représentants à la Commission préparatoire qui devait se réunir peu après, le pouvoir d'entamer des négociations pour arriver à une limitation des catégories de navires de guerre non visées par le Traité de Washington (croiseurs, destroyers, sous-marins).

Dans un mémorandum présenté, le 11 février 1927 aux Gouvernements des puissances navales, le président Coolidge disait :

« Le gouvernement américain a suivi de très près les travaux de la Commission préparatoire pour la Conférence du désarmement et, après en avoir délibéré avec soin, il a été amené à cette conclusion qu'il peut, dès à présent, faire certaines observations qui, espère-t-il, pourront contribuer au succès matériel de cette Commission, succès ardemment désiré par le Gouvernement et le peuple des Etats-Unis.

« La conviction que la course aux armements nationaux a été l'une des principales causes de suspicion internationale et a finalement conduit à la guerre reste la ferme conviction du gouvernement

et du peuple américain, aussi le gouvernement américain n'a-t-il négligé aucune occasion d'accorder sa sympathie et son appui aux efforts internationaux tentés en vue de réduire et de limiter les armements » (1).

Le gouvernement français a écarté la proposition américaine. Dans sa note du 15 février, M. Aristide Briand faisait remarquer que la question des armements navals ne pouvait être séparée de celle des armements terrestres.

L'Italie répondit aussi par un refus. La Grande-Bretagne et le Japon acceptèrent l'invitation. C'est pourquoi cette conférence fut dénommée « la conférence des trois Puissances navales ». Le président Coolidge invita la France et l'Italie à se faire représenter « d'une façon quelconque » à cette Conférence à trois.

Dans les derniers jours de mai le gouvernement français consentit à envoyer un « informateur » à la Conférence. L'Italie y envoya un « observateur ».

La Conférence s'est réunie à Genève le 20 juin et y a siégé jusqu'au 6 août.

L'ordre du jour comportait l'étude d'une limitation des armements pour les catégories de navires auxquelles ne s'applique pas l'accord de Washington.

Un compromis paraissait possible, en ce qui concerne les sous-marins et les destroyers. Ce fut sur la question des croiseurs et de leur armement que vint échouer la conférence.

(1) L'Europe Nouvelle, 19 février 1927, p. 230.

Une proposition américaine tendait à fixer le tonnage en croiseurs, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne à 250 ou 300.000 tonnes, ce qui signifierait l'application du rapport de Washington à la classe des croiseurs.

La délégation britannique s'est élevée contre le principe de la limitation du tonnage global seulement. La Grande-Bretagne désirait que les navires de 10.000 tonnes et les croiseurs plus petits fussent limités, séparément, en deux catégories.

Elle déclara qu'elle avait besoin, au minimum, de 70 croiseurs, dont 15 de 10.000 tonnes et 55 de 7.500 tonnes au moins, soit en tout un tonnage en croiseurs de 572.000 tonnes.

C'était une lutte entre deux conceptions différentes : la conception anglaise et celle des américains.

Tandis que les Etats-Unis proposaient, pour chaque catégorie de navires, un chiffre de tonnage global, la délégation britannique proposait la fixation d'un minimum pour la dimension et l'armement de chaque type de navire.

Les Etats-Unis revendiquaient la liberté complète de construire, dans la limite du tonnage global, tel type de croiseurs qu'il lui plairait. Ils avaient besoin surtout de croiseurs puissants. Tandis que la Grande-Bretagne, au contraire, avait besoin de navires secondaires nombreux, plutôt que puissants, pour assurer les communications de l'Empire.

Si l'on limitait seulement le tonnage global, les Etats-Unis auraient pu construire principalement des

grands croiseurs de 10.000 tonnes, et la Grande-Bretagne principalement des petits navires, suivant leurs besoins ; ce qui aurait rompu la parité des deux flottes, au point de vue de leurs forces de combat.

Il était impossible de concilier ces thèses contraires et la Conférence se termina par un échec. Voici comment la déclaration lue à la dernière séance expose les difficultés qui empêchèrent la conférence d'aboutir :

« Les points sur lesquels l'accord s'est fait ont trait particulièrement à la limitation des destroyers et des sous-marins et c'est seulement lorsque la Conférence a abordé la question de la limitation de la catégorie des croiseurs que des difficultés ont surgi. Ces difficultés se sont révélées comme étant d'une nature telle qu'il est apparu désirable d'ajourner les négociations actuelles jusqu'à ce que les gouvernements respectifs aient eu l'occasion de procéder à un nouvel examen du problème ainsi que des différentes méthodes qui ont été suggérées en vue de la solution :

Les délégués américains ont présenté un point de vue selon lequel, dans les limites du tonnage global, qui selon leurs propositions primitives, devait être de 250.000 tonnes à 300.000 tonnes dans la catégorie des croiseurs pour les Etats-Unis et l'Empire britannique, et de 150.000 à 180.000 tonnes pour le Japon, chacune des Puissances serait libre de construire le nombre et le type de navires qu'elle pourrait considérer comme le mieux adapté à ses besoins navals en conservant la faculté, sous réserve des limi-

tations fixées par le Traité de Washington, d'armer ces navires comme elle le jugerait convenable.

Les délégués britanniques, tout en présentant des propositions tendant à la limitation des dimensions des navires de toutes catégories, se sont élevés contre le principe de la limitation au moyen du tonnage global seulement ; ils ont pensé que le navire le plus grand et le canon le plus lourd qui seraient autorisés deviendraient inévitablement la norme ; ils ont désiré tout d'abord la limitation stricte du nombre des croiseurs de 10.000 tonnes avec canons de 8 pouces, et, ensuite, l'établissement d'un type secondaire de croiseurs, d'un armement maximum de 6 pouces avec un déplacement maximum de 6.000 tonnes.

Les délégués britanniques ont soutenu que, seul l'établissement de ces types permettrait à l'Empire britannique, dans les limites d'un chiffre modéré de tonnage global, d'obtenir des effectifs de navires qu'il considère comme indispensable pour faire face aux circonstances particulières où il se trouve, ainsi qu'à ses besoins spéciaux (1).

L'échec de la Conférence à trois a produit une impression pénible sur l'opinion publique.

Les puissances navales ont repris chacune leur programme naval. Un projet de loi fut présenté aux Etats-Unis en vue de la construction d'une flotte formidable. Mais les protestations de l'opinion publique

(1) « Le désarmement ». Section d'Information de la S. D. N., p. 146-147.

ont réussi à réduire ce plan qui devait provoquer une nouvelle course aux armements navals.

Par suite de l'échec de la Conférence, Lord Robert Cecil abandonna ses fonctions, comme membre du Cabinet anglais et comme représentant de l'Empire à Genève.

La cause de cette démission était la divergence d'opinions, qui existait entre le Cabinet et Lord Cecil sur la politique du désarmement.

« Je ne puis me dissimuler, écrit-il, que sur la politique du désarmement, pris au sens le plus large du mot, la majorité du Cabinet et moi ne sommes pas en réalité d'accord ».

Le Compromis naval Franco-Anglais

Après l'échec de la Conférence à trois, un compromis est intervenu entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des armements navals.

Voici le texte de ce compromis qui fut communiqué aux gouvernements des Etats-Unis, de l'Italie et du Japon :

« Les limitations qu'aura à fixer la conférence du désarmement auront trait à quatre classes de bâtiments de guerre :

1° Bâtiments de ligne, c'est-à-dire bâtiments de plus de 10.000 tonnes ou armés de canons de plus de 8 pouces de calibre :

2° Porte-avions de plus de 10.000 tonnes ;

3° Bâtiments de surface de 10.000 tonnes ou au-dessous, armés de canons d'un calibre supérieur à 6 pouces, jusqu'à 8 pouces ;

4° Sous-marins de haute mer, c'est-à-dire de plus de 600 tonnes ;

« Le Traité de Washington a réglé les limitations dans les classes 1 et 2 et la conférence du désarmement aura seulement à examiner la méthode d'extension de ces limitations aux puissances non-signataires de ce traité.

En ce qui concerne les classes 3 et 4, la conférence finale du désarmement fixera un tonnage maximum, applicable à toutes les puissances, qu'aucune puissance ne sera autorisée à dépasser pour le total des bâtiments dans chacune de ces catégories respectives pendant la période couverte par la convention.

A l'intérieur de cette limite maximum, chaque puissance indiquera à la conférence finale, pour chacune de ces catégories, le tonnage qu'elle se propose d'atteindre et qu'elle s'engage à ne pas dépasser pendant la période couverte par la convention. » (1)

L'accord franco-anglais laissait donc libre la construction de croiseurs armés de canons de 6 pouces ou moins et de sous-marins d'un déplacement inférieur à 600 tonnes.

Or, les Etats-Unis demandaient que toute limi-

(1) Note de l'Amb. d'Angleterre au Ministère français des Affaires étrangères (28 Juillet 1928). *Revue de Droit International*, 1929, N° 1, p. 247.

tation d'armements navals s'applique à toutes les catégories de bâtiments de combat. Aussi, lorsque l'accord franco-anglais fut communiqué au Gouvernement américain, celui-ci le repoussa, en estimant « qu'aucun progrès utile ne serait fait en acceptant comme base de discussion les propositions franco-britanniques ».

Etant donné l'opposition ferme des Etats-Unis à l'acceptation du compromis comme base de discussion, l'accord fut abandonné.

« Il n'en conserve pas moins une certaine importance et cela pour trois raisons :

1° Il prouvait que la Grande-Bretagne tenait toujours à s'assurer le plus de tonnage possible en petits croiseurs (dans ce cas un tonnage illimité) ;

2° Il en ressortait que la France était disposée à abandonner son ancienne demande de limitation du tonnage global des flottes et à accepter la limitation par catégories ;

3° Il inspira au gouvernement des Etats-Unis la suggestion constructive d'un projet plus élastique, satisfaisant aux besoins spéciaux d'une puissance donnée, en autorisant dans certaines limites un transfert de tonnage d'une catégorie de navires à une autre » (1).

(1) M. Wilson Harris : « La Conférence à cinq ». L'Esprit International, N° 13, p. 29

LA CONFERENCE DE LONDRES

Le problème du désarmement naval a été abordé, et partiellement résolu à la Conférence de Washington, mais, au lieu d'être examiné dans son ensemble, il n'a été envisagé que sous un angle spécial. On se rappelle, en effet, qu'il n'y a été question que des « capital Ships », c'est-à-dire des bâtiments de haut bord. Rappelons aussi les résultats de cette Conférence. L'entente s'est établie sur la proportion suivante du tonnage à accorder à chacune des parties contractantes ; 5,5 pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ; 3 pour le Japon, 1,75 pour la France et l'Italie.

Les tentatives faites, depuis 1922, pour achever l'œuvre commencée à Washington ont échoué. Ni la « Conférence Coolidge », ni l'accord naval Franco-Anglais n'ont abouti à aucun résultat positif.

L'avènement au pouvoir de M. Mac Donald en Grande-Bretagne, et M. Hoover aux Etats-Unis a beaucoup contribué à une entente entre ces deux grandes Puissances navales et a créé les conditions favorables à la convocation d'une nouvelle Conférence navale.

Au cours de son voyage triomphal en Amérique, M. Mac Donald s'est entretenu avec M. Hoover du projet de limitation des armements maritimes. On

cherchait à établir à ce sujet une formule acceptable pour les deux pays.

Les conversations entre le premier Anglais et le Président des Etats-Unis aboutirent à une déclaration commune du 9 Octobre 1929.

On y lisait :

« L'échange de vues sur la réduction navale a conduit les deux pays si près de l'accord que les obstacles résultant des divergences anglo-américaines au cours des Conférences précédentes, semblent désormais à peu près aplanies. Nous avons tenu au courant des progrès de nos conversations les nations qui participèrent à la Conférence navale de Washington en 1922, et nous leur avons proposé maintenant de nous réunir et d'essayer d'arriver à un commun accord permettant à chacun de nous d'effectuer des réductions navales substantielles. Un accord sur les armements navals ne saurait être complet sans la coopération des autres puissances navales, et nous sommes l'un et l'autre, certains qu'au moyen d'une discussion franche et libre sur les besoins de chacun, telle que l'ont permise nos conversations, nous arriverons à une entente mutuelle qui rendra possible un accord naval en Janvier, en écartant cet obstacle sérieux au progrès vers le désarmement universel.

« Le succès de la prochaine Conférence aura pour résultat une grande diminution des armements du monde, et, chose également importante, une réduction des programmes, qui sans cela, donneraient lieu à une rivalité de constructions sans bornes.

« Nous espérons et nous croyons que les mesures que nous avons prises seront chaleureusement accueillies par les peuples que nous représentons, comme étant une contribution substantielle aux efforts universels faits par toutes les nations, en vue d'assurer la paix, non plus à l'aide d'une organisation militaire, mais par des moyens pacifiques dont le principe sera enraciné dans l'opinion publique et s'appuiera sur le sentiment de justice inhérent au monde civilisé ». (1)

Le 7 Octobre, le Foreign Office a prié les ambassadeurs des Etats-Unis, de France, d'Italie et du Japon de transmettre à leurs gouvernements une invitation à une Conférence navale qui se tiendrait à Londres vers la fin de Janvier 1930. Le but de cette Conférence était de limiter les catégories de navires non visées dans le Traité de Washington.

Le voyage de M. Mac Donald a eu pour résultat un accord anglo-américain. Cet accord a définitivement consacré le principe de la parité navale de la flotte des Etats-Unis avec la flotte de la Grande-Bretagne. Les Gouvernements britannique et américain sont tombés d'accord aussi sur un chiffre global et une classification de leur tonnage en croiseurs.

Or, c'est justement la question des croiseurs qui est le point central de la Conférence de Londres. Toutefois, le Président américain et le premier Ministre anglais ont déclaré que le résultat de leurs conversations n'est qu'un accord provisoire suscep-

(1) L'Europe Nouvelle, 25 janvier 1930, p. 187.

tible d'être modifié à la Conférence à cinq. En outre, comme on le verra un peu plus loin, cet accord n'était point absolu.

La Conférence se réunit le 24 Janvier 1930. Elle s'est ouverte sous les plus heureux auspices. MM. Ramsay Mac Donald pour l'Angleterre, Stimson pour les Etats-Unis, André Tardieu pour la France, Grandi pour l'Italie, Wakatsuki pour le Japon proclamaient, au nom de leurs gouvernements respectifs leur volonté commune de mener à bien la limitation et la réduction des armements navals, préface nécessaire du désarmement général.

« Réussir dans notre entreprise, — disait M. Tardieu — c'est rendre possible le succès de l'effort intégral de désarmement. Echouer, ce serait faire peser sur cet effort une hypothèque illimitée. »

Mais les difficultés ne tardèrent pas à apparaître. A la belle confiance du début de la Conférence a succédé un esprit de méfiance réciproque entre gouvernements et délégués.

On a commencé par des conversations privées. Le 11 Février, la Conférence a entendu un ample débat sur les sous-marins. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont demandé la suppression de cette unité de combat. Mais la France et le Japon se sont résolument opposés à cette proposition et la thèse de la suppression a dû être abandonnée.

Le 13 février, la France a fait connaître ses besoins. Elle demandait un tonnage de 725.000 tonnes. Comme les autres délégations ont considéré ce tonnage trop élevé, la France a accepté de réduire

son programme naval, à condition que l'Angleterre et les Etats-Unis lui accordent de nouvelles garanties de sécurité.

La délégation française a proposé aux cinq grandes puissances navales de conclure entre elles un Pacte de garantie mutuelle. Mais les Etats-Unis ont écarté cette proposition. M. Briand a repris sa proposition en en excluant l'Amérique et en l'appliquant cette fois à un domaine limité. Il s'agirait de réaliser entre les Puissances navales méditerranéennes un accord de garantie mutuelle de non agression, une sorte de « Locarno méditerranéen ». Le gouvernement britannique a refusé de prendre de nouveaux engagements et a écarté à son tour la proposition française.

Une difficulté de plus, pour la réussite de la Conférence de Londres, est l'attitude intransigente de l'Italie. M. Grandi, le délégué italien, persiste à déclarer que la flotte de la France ne doit pas dépasser la flotte de l'Italie, mais il se refuse à indiquer le tonnage qu'elle réclame.

A l'heure où nous écrivons, la Conférence de Londres traverse une crise redoutable. Toutes les délégations restent sur leur position.

Voici le dernier exposé officieux de la situation (1) :

1) Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne refusant de souscrire à un Pacte d'assistance mutuelle,

(1) Journal des Débats du 15 Mars 1930.

la France ne consent pas à réduire ses moyens de défense navale au delà du tonnage qu'elle estime, dans sa pleine souveraineté, nécessaire à sa sécurité.

2) L'accord n'est pas encore en vue entre le Japon et l'Amérique sur le tonnage respectif en bâtiments de guerre.

3) L'Italie se refuse toujours à préciser ses besoins et à les justifier, mais se borne à réclamer la parité de sa flotte avec celle de la France.

4) Les Etats-Unis et le Japon sont également opposés à signer avec la Grande-Bretagne une convention de limitation navale à trois qui ne comprendrait pas aussi la France et l'Italie.

CONCLUSION

Dix ans ont passé depuis que la première Assemblée de la Société des Nations a ouvert un débat sur le désarmement.

Les Assemblées, le Conseil, la Commission permanente consultative, la Commission temporaire mixte, le Comité de Coordination, la Commission préparatoire, ont tous joué leur rôle. Malheureusement, malgré les efforts, aucun résultat précis n'a encore été obtenu.

Les difficultés qu'on rencontre sur la route du désarmement sont nombreuses. Mais toutes proviennent d'une même source : le manque de confiance mutuelle.

Le point de départ de la Conférence de Londres était le Pacte Kellog, dont les signataires s'engagent à renoncer à la guerre, pour toujours, comme instrument de politique nationale et à ne jamais rechercher le règlement d'un différend quelconque si ce n'est par des moyens pacifiques.

Mais alors, pourquoi s'équiper en vue de cette guerre, désormais prohibée, en dépensant des centaines de millions de dollars pour de nouveaux croiseurs, pourquoi ces programmes formidables de constructions navales ? C'est que les Etats ne sont

pas encore disposés à considérer le Pacte Kellog comme une base solide.

C'est que les Etats ont encore plus de confiance dans les armées et les marines que dans le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellog.

Un autre obstacle au désarmement et à l'organisation pacifique du monde est la conception étroite du principe de la souveraineté nationale.

Ce principe, proclamé jadis intangible, appelle aujourd'hui bien des correctifs et on doit reconnaître qu'aucune Société des Nations n'est et ne sera possible sans une limitation de cette souveraineté. Nul progrès sérieux dans la voie du désarmement ne s'accomplira tant que les rapports internationaux seront dominés par un esprit de méfiance mutuelle basé sur une conception nationaliste du Droit International.

Vu : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*
A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

ARCHIMBAUD. — « La Conférence de Washington », Paris, 1923.

AULARD. — « L'opinion publique en France et la Société des Nations » dans Munch : « Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N. », T. I, Copenhague 1924.

BAKER. — « Le désarmement et la Conférence Coolidge ». « L'Esprit international » 1927.

L. BOURGEOIS. — « L'état actuel de la S. D. N. », Munch, t. I.
— « L'œuvre de la S. D. N. », Paris, 1923.

L. DE BROUCKÈRE. — « Les travaux de la S. D. N. en matière de désarmement ». Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, t. 25, 1928.

BROWN-SCOTT. — « Les Conférences de la paix de la Haye », trad. par A. de Lapradelle, Paris, 1927.

DJOUROVITCH. — « Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise ». Thèse, Paris, 1928.

M. ERICH. — « Le Protocole de Genève », R.D.I.L.C. 1925,

FLEISCHER. — « Le Pacte de la Société des Nations », Paris, 1922.

GADES A. — « Le désarmement devant la S.D.N. », Paris, 1929.

GONSIOROWSKY. — « Société des Nations et problème de la paix », Paris, 1927.

GRALINSKY. — « Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N. », Thèse, Paris, 1925.

HADJISGOS. — « Les Sanctions internationales de la S. D. N. », Thèse, Paris, 1920.

O. HOLJER. — « Le Pacte de la S. D. N. », Thèse, Paris, 1926.

HYMANS. — « L'Œuvre du Conseil de la S.D.N. », Munch, t. I.

JOUHAUX. — « Le désarmement », Paris, 1927.

- KOROVINE. — « L'U.R.S.S. et le problème du désarmement », R. D. I. de sciences diplomatiques et politiques, 1928.
- KULSKI. — « Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la S. D. N. », Thèse, Paris, 1927.
- CHR. LANGE. — « Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du Droit International ». Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, t. 13, 1926.
- « Préparation de la S. D. N. pendant la guerre », (Munch t. I).
- « La Société des Nations et le problème des armements », (Munch, t. II).
- A. DE LAPRADELLE. — « La Conférence de la paix », R.G.D.I.P. 1899.
- A. DE LAPRADELLE et J. P. NIBOYET. — « Répertoire de droit international », Paris, 1929.
- DE LAVALLAZ. — « Essai sur le désarmement et le Pacte de la S. D. N. », Lausanne 1926.
- MARIOTTE. — « Limites actuelles de la compétence de la S. D. N. », Paris, 1926.
- MERIGNHAC. — « Le désarmement. Les Traités de paix 1919-1920 », R.G.D.I.P. 1922.
- NIEMEYER. — « Handbuch des Abrüstungsproblems », 3 vol., Berlin, 1928.
- NIPPOLD. — « Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne ». Recueil des Cours de l'Académie de la Haye, Tome II, 1924.
- N. POLITIS. — « La Justice internationale », Paris, 1924.
- « Les nouvelles tendances du droit international », Paris 1927.
- RÉQUIN. — « Comment limiter les armements terrestres ». L'Esprit international, 1928.
- ROLIN-JACQUEMYS. — « La Question dite « du Désarmement » devant la S. D. N. », R.D.I.L.C., 1929.
- ROLIN, Henri A. — « L'arbitrage et le Comité de sécurité de la S. D. N. », R.D.I.L.C., 1927.
- ROUGIER. — « La première Assemblée de la S.D.N. », Paris, 1921.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE PREMIER. — Le désarmement dans le passé	7
CHAPITRE II. — Le Traité de Versailles et le problème du désarmement	18
CHAPITRE III. — L'œuvre de la Société des Nations de 1920 à 1924	37
CHAPITRE IV. — Le Protocole de Genève	91
CHAPITRE V. — La Commission préparatoire du désar- mement	113
CHAPITRE VI. — Le problème du désarmement en de- hors de la Société des Nations	129
CONCLUSION	157
BIBLIOGRAPHIE	159

- Ch. ROUSSEAU. — « Les travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité », R.G.D.I.P., 1928.
- G. SCELLE. — « L'élaboration du Pacte », (Munch, t. I).
— « Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix », Paris, 1919.
- M. SIBERT. — « La Question de la garantie et de la réduction des armements terrestres à la quatrième Assemblée de la S. D. N. », R.G.D.I.P., 1924.
— « La sécurité internationale », R.G.D.I.P., 1925.
- H. WEHBERG. — « Le Protocole de Genève », Rec. des Cours de l'Académie de la Haye, t. 7, 1925.

Documents et Publications de la Société des Nations

(annuaires, actes de l'Assemblée,
Journal Officiel, etc)

Revue Générale de Droit International Public.

Revue de Droit International et de Législation comparée.

Revue « L'Esprit International ».

Revue « Europe Nouvelle ».

